

درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۵/۲۵

شماره مسلسل: ۲۰۸۹۹

کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات حکمرانی (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین کنندگان:

میثم بهارلو (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)، توحید اسماعیل‌پور (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)

مدیر مطالعه:

توحید اسماعیل‌پور

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

ناظر علمی خارج از مرکز:

محمد عبدالحسین‌زاده (عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران)

اظهار نظر کننده:

محمد رضا شمس‌آبادی (گروه سیاست داخلی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری
ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی محلی
۲. تمرکززدایی
۳. نقش دولت
۴. نظریه دولت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۹/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۲
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۲
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی.....	۱۴
۳. الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران.....	۱۵
۴. محور شماره یک و سه: تمرکززدایی اداری به مثابه تراکم‌زدایی.....	۱۶
۵. محور شماره یک و سه: تمرکززدایی مالی.....	۲۳
۶. محور شماره دو: تمرکززدایی سیاسی و مالی از استان به شهر و روستا.....	۲۷
۷. محور شماره چهار: تمرکززدایی اداری به مثابه تفویض اختیار به شهرداری‌ها.....	۲۹
۸. محور شماره پنج و شش: تمرکززدایی اقتصادی.....	۳۱
۹. اعتبارسنجی داده‌های پژوهشی: مطالعه دلفی.....	۳۱
۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۷
منابع و مأخذ.....	۴۵

فهرست جداول

جدول ۱. خبرگان و متخصصان حوزه حکمرانی محلی و مدیریت شهری.....	۱۰
جدول ۲. سوابق مطالعاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۲
جدول ۳. سوابق تقنینی پیرامون حکمرانی محلی.....	۱۴
جدول ۴. گزاره‌های اصلی تجربه‌نگاری حکمرانی محلی و اعتبارسنجی آنها به روش دلفی.....	۲۳
جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۴۵

فهرست شکل

شکل ۱. الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران.....	۱۵
--	----



درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی

چکیده



طراحی الگوهای حکمرانی در ایران نه فقط از راه مطالعات تطبیقی محض و نه ترجمه تجربه سایر کشورها، بلکه از طریق دانش بومی و تجارب برآمده از دانش ضمنی کارگزاران و متخصصان جمهوری اسلامی ایران تحقق می‌یابد. از این رو، این پژوهش با توجه به مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند با استانداران، فرمانداران، اعضای شوراهای اسلامی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و متخصصان دانشگاهی به شناسایی و تحلیل نقاط کلیدی به منظور طراحی الگوی تمرکززدایی در کشور اقدام کرده است. تمرکززدایی زمانی تحقق می‌یابد که از یک طرف مشغولیت‌های محلی را از سر دولت مرکزی بردارد تا تمرکزش را بر مسائل راهبردی ملی و بین‌المللی بگذارد و از سوی دیگر، اقتدار و یکپارچگی ملی حفظ شود. هر طرحی از تمرکززدایی که هدف مذکور را تأمین نکند نقض غرض است. الگوی پیشنهادی تمرکززدایی پژوهش حاضر با اولویت قرار دادن تراکم‌زدایی اداری و مالی از هیئت وزیران به استانداران با احیای معاونت برنامه و بودجه استاندار موافق است. سپس تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی از طریق تفویض اختیارات دستگاه‌های خدماتی وزارتخانه‌ها در سطح استان به شهرها و شهرداری‌ها را پیشنهاد می‌کند. گفتنی است که نتایج این پژوهش مبتنی بر مصاحبه و روایت-پژوهی مسئولان ذی‌ربط از طریق مطالعه دلفی بوده است.



بیان / شرح مسئله

تمرکززدایی اداری و مالی به عنوان راهکاری برای تقویت نقش استانداران و مدیران استانی، با هدف افزایش کارایی و بهبود مدیریت محلی در ایران مطرح است. این نوع تمرکززدایی که بیشتر به تراکمزدایی شباهت دارد، به جای تفویض اختیار به دولت‌های محلی مستقل، مسئولیت‌ها را به نهادهای استانی تحت نظارت و زارخانه‌های مرکزی منتقل می‌کند. از سوی دیگر، تمرکززدایی مالی، توانمندسازی استانداران در نظارت بر بودجه‌های استانی را ضروری می‌سازد. باین حال، قوانین و ساختارهای فعلی، نقش استانداران را محدود کرده و بسیاری از اختیارات برنامه‌ریزی و اجرایی در اختیار وزارتخانه‌های مرکزی باقی مانده است. این شرایط موجب تضعیف شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها و کاهش اثربخشی نظارت‌های محلی شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با تحلیل ادبیات علمی و مصاحبه‌های تخصصی، الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است. این الگو انواع تمرکززدایی را در چارچوب وظایف حاکمیتی و تصدی گرایانه به تفکیک سطوح مختلف نهادی توضیح می‌دهد. یافته‌های کلیدی و اساسی پژوهش حاضر به این شرح است:

- ۱ نقش محدود استانداران در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استان‌ها:** استانداران صرفاً امضاکننده برنامه‌ها و بودجه‌ها هستند، بدون اینکه تأثیر قابل توجهی در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند. همچنین، عدم حضور فعال بسیاری از مدیران استانی در جلسات شورای اداری استان، به دلیل نبود ابزارهای نظارتی استاندار، چالش برانگیز است.
- ۲ ضعف نظام مالی و نظارتی در استان‌ها:** ردیف‌های متفرقه بودجه‌ای و نبود ارتباط سیستماتیک بین کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و شورای توسعه استان‌ها، مدیریت بودجه را پیچیده کرده است.
- ۳ ضرورت توجه به نیازهای بومی استان‌ها:** برخی استان‌ها به معاونت‌های ویژه متناسب با ویژگی‌های بومی خود نیازمندند. برای مثال، کرمانشاه به معاونت تجارت بین‌الملل و خراسان رضوی به معاونت زیارت نیاز دارند. این ساختارها می‌توانند اختیارات محلی را افزایش دهند و هماهنگی بیشتری بین وزارتخانه‌ها و استانداران ایجاد کنند.
- ۴ ضعف شوراهای اسلامی در فرایند تصمیم‌گیری استانی:** اعضای شورای اسلامی استان‌ها با وجود داشتن نمایندگی از سراسر استان، در شورای توسعه و برنامه‌ریزی حق رأی ندارند. این محدودیت باعث کاهش نقش مشورتی و اجرایی آنان در مدیریت محلی شده است.
- ۵ مشکلات مدیریت شهری و ارتباط با استانداری‌ها:** نبود ابزارهای نظارتی بر شهرداران و سازوکارهای کارآمد برای حل اختلافات بین شوراها و شهرداران، موجب کاهش هماهنگی و افزایش تنش‌ها شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس یافته‌های پژوهش، به منظور تحقق تمرکززدایی در نظام حکمرانی و اداری کشور، این پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی و راهبردی ارائه می‌شود.

- ۱ به روزرسانی قانون وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران:** تدوین لایحه‌ای جدید و جامع برای وظایف و اختیارات استانداران و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی برای تصویب، می‌تواند جایگاه قانونی استانداران را تقویت کند و بر شاخصه‌های انتصاب و



ارتقای افراد از بخش‌داری تا استانداری نیز در این قانون تأکید شود.

۲ اعطای اختیارات برنامه و بودجه استان به استانداران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به معاونت برنامه و بودجه استاندار تغییر یابد تا استانداران نقش فعالی در برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه استانی داشته باشند. این اقدام به افزایش کارآمدی شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان کمک خواهد کرد.

۳ ایجاد معاونت‌های ویژه در استان‌ها: براساس نیازهای بومی هر استان، معاونت‌های ویژه‌ای مانند تجارت بین‌الملل منطقه‌ای (در استان‌های مرزی) یا زیارت (مشهد و قم) ایجاد شود. این معاونت‌ها می‌توانند سازمان‌های مرتبط را در ساختاری واحد تحت نظارت استانداران قرار دهند.

۴ اعطای حق رأی به اعضای شورای اسلامی استان در شورای توسعه و برنامه‌ریزی: این اقدام به افزایش تعامل و هماهنگی بین شوراهای اسلامی و شورای توسعه استان کمک، و نقش آنها را در نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه‌ای تقویت می‌کند.

۵ تقویت جایگاه استاندار در شورای اداری استان: اعطای اختیارات نظارتی و اجرایی بیشتر به استانداران، از جمله حق استیضاح یا عزل مدیران استانی، می‌تواند اقتدار استانداران را در مدیریت محلی افزایش دهد. علت اینکه حق انتخاب مدیران استانی به استاندار پیشنهاد نمی‌شود، آن است که وزیران مسئولیت اصلی عملکرد وزارتخانه ذیل خود را بر عهده دارند.

۶ تفویض اختیار مدیریت یکپارچه شهری به شهرداری‌ها: با حفظ نظارت استانداری‌ها، اختیارات بیشتری به شهرداری‌ها واگذار شود. برای این منظور از تجربه فرمانداری‌های ویژه استفاده شود که در آن، همه دستگاه‌های یک ناحیه جغرافیایی به هماهنگی با مسئول آن ناحیه در خدمات‌رسانی موظف‌اند. این رویکرد می‌تواند به مدیریت بهتر و کاهش تداخلات اجرایی در سطوح محلی کمک کند. البته به نظر می‌رسد این امر نیازمند اصلاح ساختاری در انتخابات شوراهای و تقویت نظارت درون‌گرا و برون‌گرا بر آن و نیز شیوه انتخاب شهردار است.

۷ مانع شدن از تبدیل حق مطلق عزل شهردار به اهرم سهم‌خواهی شورا: داشتن حق مطلق در عزل شهردار توسط اعضای شورا یکی از گلوگاه‌های فساد در شورا و شهرداری است. از این رو، در ازای اعطای اختیارات اجرایی به شهرداری و مدیریت شهری، پیشنهاد شده است که حق انتخاب شهردار با شوراها تعریف شود؛ اما در حق مطلق اختیار عزل آن توسط اعضای شورا تجدیدنظر و تدبیری دیگری اندیشیده شود تا هم نقش شورا در انتخاب شهردار تضعیف نشود و هم اینکه اختیار مطلق عزل به اهرم سهم‌خواهی اعضای شورا از شهردار تبدیل نشود. این پژوهش درباره سازوکار جدید برای حوزه اختیارات بازیگران مختلف در عزل شهردار پیشنهادی ارائه نمی‌دهد.

گفتنی است که نتایج این پژوهش مبتنی بر مصاحبه و روایت-پژوهی مسئولان ذی‌ربط از طریق مطالعه دلفی بوده است. اجرایی‌سازی این نتایج و تصمیم‌گیری در این حوزه نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر و مطالعات بیشتر است.

۱. مقدمه

امروزه ایده تمرکززدایی و سبک کردن بار وظایف دولت مرکزی به منظور تمرکز بیشتر بر مسائل ملی و راهبردی و سپردن مسائل محلی به سطوح محلی در راستای کارآمدسازی ماشین نظام سیاسی یکی از ایده‌های پرطرفدار حکمرانی است. این مسئله کمک می‌کند که حاکمیت مرکزی اعم از قوای سه‌گانه به جای دچار شدن به روزمرگی و پرداختن به جزئیات محلی استان‌های خود به راهبردهای کلان و افق‌های دهه‌های آتی کشور و حتی به برنامه‌ریزی برای مشارکت فعالانه و راهبردی در حکمرانی جهانی بپردازد. در نتیجه هرگونه طرحی برای تفویض اختیارات باید این هدف را تأمین کند؛ نه اینکه با نقض غرض، زمینه اقتدارزدایی و ازهم‌گسیختگی حاکمیت را فراهم آورد.

تمرکززدایی به‌عنوان یکی از راهبردهای کلیدی در حکمرانی، به توزیع مجدد اختیارات، مسئولیت‌ها و منابع میان دولت مرکزی، مقامات محلی و بخش خصوصی اشاره دارد. در این گزارش، انواع تمرکززدایی شامل تمرکززدایی سیاسی، اداری و اقتصادی بررسی و نسبت آنها با نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گرایانه در چارچوب **قانون مدیریت خدمات کشوری** ایران تحلیل می‌شود. همچنین یک چارچوب نظری جامع به‌همراه پیشنهادهای کاربردی ارائه خواهد شد.

تمرکززدایی سیاسی با هدف تقویت قدرت شهروندان یا نمایندگان منتخب آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی انجام می‌شود. این نوع تمرکززدایی اغلب با سیاست‌های نمایندگی و رقابت‌های سیاسی در چارچوب حکومت همراه است. از سوی دیگر، با افزایش نفوذ شهروندان در تدوین و اجرای سیاست‌ها، از دموکراسی پیشرفته و مشارکت عمومی نیز حمایت می‌کند [۱]. تمرکززدایی سیاسی همچنین باعث تقویت پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری دولت‌های محلی می‌شود. انتقال اختیارات به نهادهای منتخب محلی تضمین می‌کند که تصمیمات براساس اولویت‌های محلی اتخاذ شوند. افزون بر این، این نوع تمرکززدایی مشروعیت حکمرانی را تقویت می‌کند و فاصله میان مقامات و شهروندان را کاهش می‌دهد [۲].

تمرکززدایی اداری به توزیع مجدد مسئولیت‌ها، اختیارات و منابع مالی برای ارائه خدمات عمومی میان سطوح مختلف حکومتی می‌پردازد. این نوع تمرکززدایی شامل انتقال وظایف برنامه‌ریزی، تأمین مالی و مدیریت از دولت مرکزی به واحدهای میانی یا محلی است [۳]. **تمرکززدایی اداری** سه شکل اصلی دارد:

الف) تراکم‌زدایی:^۱ تراکم‌زدایی ضعیف‌ترین شکل تمرکززدایی است و بیشتر در کشورهای دارای ساختار حکومتی واحد استفاده می‌شود. این شکل به انتقال مسئولیت‌های اجرایی و مالی از نهادهای مرکزی به دفاترهای منطقه‌ای و استانی اشاره دارد، اما قدرت تصمیم‌گیری همچنان در دست دولت مرکزی باقی می‌ماند. در ایران، این نوع تمرکززدایی می‌تواند در شرایط فعلی برای تقویت ظرفیت اداری محلی تحت نظارت دولت مرکزی مفید باشد.

ب) واگذاری:^۲ واگذاری به انتقال اختیارات گسترده‌تر تصمیم‌گیری و مدیریتی به سازمان‌های نیمه‌خودمختار اشاره دارد. این سازمان‌ها در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل، مسکن و پروژه‌های ویژه فعالیت می‌کنند و در تصمیم‌گیری‌ها استقلال بیشتری دارند، اما همچنان به دولت مرکزی پاسخگو هستند [۴]. با این حال، با توجه به ساختار کنونی ایران، این مدل پیشنهاد نمی‌شود.

ج) تفویض اختیار:^۳ تفویض اختیار جامع‌ترین شکل تمرکززدایی اداری است. این نوع تمرکززدایی اختیارات مالی، مدیریتی و تصمیم‌گیری را به دولت‌های محلی، مانند شهرداری‌ها، منتقل می‌کند. شهرداری‌ها می‌توانند درآمدهای خود را افزایش

1. Deconcentration
2. Delegation
3. Devolution



دهند و به‌طور مستقل تصمیمات سرمایه‌گذاری بگیرند. در سیستم تفویض، دولت‌های محلی با مرزهای جغرافیایی مشخص، وظایف عمومی را انجام می‌دهند و بر مناطق تحت اختیار خود نظارت دارند [۵].

تمرکززدایی اقتصادی عمدتاً شامل خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی است که وظایف بخش عمومی را به بخش خصوصی منتقل می‌کند. این نوع تمرکززدایی اغلب با آزادسازی اقتصادی و توسعه بازار همراه است و اجازه می‌دهد بخش خصوصی، تعاونی‌ها و سازمان‌های غیردولتی وظایفی را که پیش‌تر بر عهده دولت بوده، به‌انجام رسانند. در حالی که تمرکززدایی اقتصادی می‌تواند کارایی را افزایش و هزینه‌های عمومی را کاهش دهد، اجرای آن باید با دقت انجام شود. خصوصی‌سازی بیش از حد می‌تواند منجر به کاهش قدرت دولت و نابرابری‌های اجتماعی شود. بنابراین، حفظ تعادل میان نظارت دولت و مشارکت بخش خصوصی ضروری است [۶].

تمرکززدایی مالی به‌عنوان زیربنای دیگر اشکال تمرکززدایی، مسئولیت‌های مالی را به نهادهای محلی و غیردولتی واگذار می‌کند. این نوع تمرکززدایی تضمین می‌کند که واحدهای غیرمتمرکز برای انجام وظایف خود منابع مالی کافی داشته باشند. این منابع می‌توانند از طریق مالیات‌های محلی یا انتقال درآمدهای دولت مرکزی تأمین شوند [۷].

تمرکززدایی مالی مؤثر به سیستمی نیاز دارد که به دولت‌های محلی امکان جمع‌آوری مالیات محلی و تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌کرد درآمدها را بدهد. در عین حال، دولت مرکزی باید ساز و کارهایی برای توزیع عادلانه منابع ایجاد کند تا از نابرابری مالی میان مناطق مختلف جلوگیری شود [۸].

بنابراین، در بررسی الگوی مناسب تمرکززدایی تفکیک میان نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گرایانه اهمیت دارد. وظایف حاکمیتی، نظیر امنیت ملی و سیاست خارجی، به دلیل اهمیت استراتژیک باید متمرکز باقی بمانند. در مقابل، وظایف تصدی‌گرایانه، مانند ارائه خدمات عمومی و مدیریت محلی، از اولویت‌های تمرکززدایی محسوب می‌شوند. ایجاد تعادل میان انواع تمرکززدایی یادشده، اعم از اداری، سیاسی، مالی و اقتصادی، میان سطوح مختلف تضمین می‌کند که در عین افزایش اعطای اختیارات محلی، انسجام و یکپارچگی ملی حفظ شود.

گزارش حاضر به‌منظور دستیابی به این الگوی نظری، با کمک مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند متعدد در قالب تجربه‌نگاری بازیگران مختلف درگیر حکمرانی محلی در ایران اقدام کرده است. با توجه به اینکه مسئله شوراهای اسلامی با وزارت کشور از یک سو و تعامل با استانداران از سوی دیگر گره خورده است، شنیدن روایت مجموعه وزارت کشور، اعم از مدیران، استانداران و فرمانداران، می‌تواند روایت جامع‌تری از آنچه در حکمرانی محلی ایرانی در حال وقوع است، به‌دست دهد.

جدول ۱. خبرگان و متخصصان حوزه حکمرانی محلی و مدیریت شهری

ردیف	سمت‌های هر کدام از افراد مصاحبه‌شونده به تفکیک
۱	استاندار البرز فرماندار تهران معاون استاندار تهران و فرماندار ویژه کرج استاندار (سرپرست) خراسان جنوبی فرماندار (سرپرست) بیرجند معاون سیاسی و امنیتی استاندار خراسان جنوبی
۲	استاندار تهران فرماندار شهرستان فارس ریاست سازمان آب استان چهارمحال و بختیاری مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان چهارمحال و بختیاری

ردیف	سمت‌های هر کدام از افراد مصاحبه‌شونده به تفکیک
۳	استاندار کرمانشاه
۴	استاندار کردستان فرماندار نهاوند استان همدان فرماندار قم قائم‌مقام شهرداری قم
۵	استاندار البرز مدیرکل اوقاف و امور خیریه استان تهران مدیرکل پشتیبانی شهرداری تهران شهردار مناطق ۷ و ۸ تهران معاون شهردار تهران در حوزه خدمات شهری و محیط زیست و حوزه امور اجتماعی و فرهنگی
۶	استاندار چهارمحال و بختیاری معاون استانداری خراسان رضوی و فرماندار شهرستان سبزوار معاون دستیار ارشد رئیس‌جمهور ایران مشاور عالی شهردار مشهد نماینده مجلس یازدهم
۷	مدیرکل دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا وزارت کشور
۸	کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم
۹	نماینده حوزه انتخابیه نجف‌آباد، تیران و کرون از دوره مجلس نهم تا دوازدهم، قاضی رسمی قوه قضائیه
۱۰	نماینده حوزه انتخابیه شاهین‌شهر، برخوار و میمه و وزوان از دوره مجلس نهم تا دوازدهم، فرماندار اسبق کاشان
۱۱	نماینده حوزه ورزقان در مجلس نهم و یازدهم
۱۲	عضو شورای اسلامی شهر لالی عضو شورای عالی استان‌ها
۱۳	عضو شورای اسلامی شهر ویس
۱۴	شهردار اسبق دارخوین خوزستان
۱۵	عضو شورای شهر نقده عضو شورای عالی استان‌ها
۱۶	عضو شورای شهر تالش عضو شورای عالی استان‌ها
۱۷	عضو شورای اسلامی شهر کارون عضو شورای عالی استان‌ها
۱۸	عضو شورای اسلامی شهر خان‌بین عضو شورای عالی استان‌ها
۱۹	عضو شورای اسلامی شهر کوهرنگ عضو شورای عالی استان‌ها
۲۰	عضو شورای اسلامی شهر رودسر عضو شورای عالی استان‌ها



ردیف	سمت‌های هر کدام از افراد مصاحبه‌شونده به تفکیک
۲۱	سرپرست مرکز پژوهش و آموزش شورای عالی استان‌ها
۲۲	سرپرست معاونت دولت و امور کمیسیون‌ها شورای عالی استان‌ها
۲۳	عضو شورای اسلامی روستای طالقان عضو شورای عالی استان‌ها
۲۴	شهردار دارخوین خوزستان
۲۵	عضو شورای شهر چابهار (دوره ۴ و ۵)
۲۶	نماینده حوزه انتخابیه ورزنه و اصفهان در مجلس یازدهم و دوازدهم
۲۷	نماینده حوزه انتخابیه تبریز، آذرشهر و اسکو در دوره‌های مجلس هفتم تا یازدهم
۲۸	نماینده حوزه انتخابیه همدان و فامنین در مجلس یازدهم
۲۹	نماینده حوزه انتخابیه شبستر در مجلس یازدهم
۳۰	مدیرکل دفتر امور امنیتی و انتظامی استان تهران مشاور استاندار مشاور فرماندار ورامین

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲. پیشینه پژوهش



در این بخش پیشینه پژوهشی و تقنینی ناظر به موضوع ارائه می‌شود. پیشینه پژوهش ناظر به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.

۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

نگارندگان در این قسمت سعی می‌کنند تا ضمن مروری بر گزارش‌های مرتبط در مرکز پژوهش‌های مجلس نقاط اشتراک و افتراق، این گزارش با آنها را مقایسه کنند.

جدول ۲. سوابق مطالعاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش و سال انتشار	توضیحات
۱	محمد صفار	حکمرانی محلی و توسعه جامعه‌محور (۱۳۹۲)	این گزارش ترجمه‌ای از متن لاتین است که به دنبال ارائه چارچوبی برای ارزیابی یک نظام غیر متمرکز اداری است. از دیدگاه این گزارش، تمرکززدایی مستلزم آن است که حکومت محلی از اختیارات ضروری در قانونگذاری و اجرای قانون در مورد کالاها و خدمات محلی، ورود به انواع مختلف قراردادها با بخش خصوصی و دیگر مؤسسات برای خرید خدمات و کالاهای ضروری برای حکمرانی محلی و سرانجام مدیریت منابع انسانی برخوردار باشد، اما این اختیارات باید با سازوکارهای پاسخ‌گویی همراه باشد تا سطوح بالاتر حکومت و نیز شهروندان حکومت محلی را در مورد استفاده از این اختیارات پاسخ‌گو نگه دارد.

ردیف	نام پژوهشگران	عنوان پژوهش و سال انتشار	توضیحات
۲	حسن کریمی فرد و مهدی نژاد خلیلی	آسیب شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان (۱۳۹۶)	این گزارش ذی‌قیمت با روایت و زاویه دید نمایندگان شوراها و برخی از کارشناسان این حوزه نوشته شده است. با این حال، صرفاً متمرکز بر کارکرد شوراها و نه استانداردهای و روابط با سایر بازیگران است.
۳	فاطمه سادات میراحمدی	«تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی محلی» (۱۳۹۷)	این گزارش تطبیقی و بیشتر ناظر به مسئله تقسیمات کشوری است تا تمرکززدایی.
۴	حسن کریمی فرد	عنوان: اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهادهایی برای شوراها و شهرداریها (۱۳۹۹)	این گزارش با مطالعه استانداردهای بین‌المللی درباره شفافیت در سطوح محلی نگارش شده است. در مجموع متمرکز بر شوراها و با دیدی ناظر به تجربه سایر کشورها از بیرون به مسئله نگریسته است.
۵	حسن کریمی فرد	راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا از نگاه رهبر معظم انقلاب (۱۴۰۰)	این گزارش با توجه به رهنمودهای رهبر انقلاب با بیان نکات ارزشمند در خصوص شوراها نگارش شده است.
۶	حجت ورمزیاری، محسن بابایی و بهزاد دوستی سبزی	محورهای اساسی اصلاح نظام مدیریت محلی روستایی ایران؛ درس آموخته‌هایی از حکمرانی محلی کشورهای منتخب (۱۴۰۱)	این گزارش نیز با توجه به درس آموخته‌های ارزشمند از سایر کشورها نگارش شده است.
۷	فرشته دستواره	چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیر متمرکز (۱۴۰۲)	این گزارش نیز مطالعه تطبیقی ناظر به تجربه سایر کشورهاست. از این رو، معیارهای خوب اما کلی به دست می‌دهد، اما برای تطبیق این معیارها در درجه اول نیازمند تجربه نگاری و وضعیت فعلی ایران هستیم تا بتوانیم الگوی بومی ارائه دهیم.
۸	الهام امیر حاجیلو	ظرفیت‌ها و سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع محور» و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳)	این گزارش رویکردی را در برنامه‌ریزی از پایین به بالا تحت عنوان «برنامه‌ریزی اجتماع محور» بیان می‌کند که بیشتر ناظر به مجلس و شوراهای اسلامی است.
۹	مریم کیقبادی	مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳)	این گزارش نیز مطالعه تطبیقی ناظر به تجربه دیگر کشورهاست که نهایتاً توصیه‌هایی ناظر به استانداردهای دولت محلی و دمکراسی محلی به ایران دارد.
۱۰	سیدحامد رستگار، توحید اسماعیل پور	گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران (۱۴۰۳)	این گزارش به تبیین نظری و مدلی حکمرانی محلی مشارکتی می‌پردازد و کاربست آن را در نسبت با ظرفیت حقوقی شوراهای شهر و روستا تطبیق می‌دهد.

مأخذ: همان.

غیر از گزارش «آسیب شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان»، نوشته حسن کریمی فرد و مهدی نژاد خلیلی، سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس متمرکز بر مطالعات تطبیقی و نهایتاً ارائه توصیه‌ها و بیان



معیارهای هنجارمندانه به جمهوری اسلامی ایران است؛ در حالی که باید توجه داشت، هر گونه طراحی الگوی بومی به منظور تمرکززدایی در حکمرانی از تجربه‌نگاری و دانش ضمنی بازیگران و متولیان حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران می‌گذرد. از این رو، می‌توان نوآوری پژوهش حاضر را از این منظر بیان کرد که در گزارش‌های پیشین به آن توجه نشده است.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

نگارندگان در این قسمت سعی می‌کنند تا برخی از قوانین کلیدی را به منظور بازنگری در قالب جدول ۱۳ ارائه دهند.

جدول ۳. سوابق تقنینی پیرامون حکمرانی محلی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه... / ..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون وظایف و اختیارات استانداران	مجلس شورای ملی	۱۳۳۹/۰۳/۲۱	--	دولت برای اولین بار بعد از انقلاب اسلامی باید لایحه جدیدی در خصوص تراکم‌زدایی اختیارات از پایتخت به استان‌ها تهیه کند و به مجلس برای تصویب ارائه دهد.
	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	-	ارائه اصول کلی برای واگذاری اختیارات غیر متمرکز و بهبود خدمات عمومی از جمله نقاط قوت این قانون است و نبود تعریف دقیق از سطح اختیارات و مسئولیت‌های مقامات محلی و غلبه نگاه تمرکزگرایانه در اجرا نقطه ضعف این قانون است.
۲	قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران	مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۵/۰۳/۰۱	ماده (۷۱)	اختیار نصب شهردار با شورا باشد، اما در اختیار عزل آن توسط اعضای شورا تجدیدنظر شود؛ به گونه‌ای که مانع از تبدیل شدن حق اختیار عزل به اهرم سهم‌خواهی شورا از شهردار شود. نظارت بر تفریح بودجه و حسابرسی دخل و خرج به نهادی مستقل شبیه دیوان محاسبات داده شود.
۳	قانون برنام‌ه هفتم پیشرفت	مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۳	ماده (۱۰۵)	جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۵) به صراحت دولت را مکلف به انتقال وظایف اجرایی به استان‌ها می‌کند و گامی بلند در تحقق تمرکززدایی است.

مأخذ: همان.

با تحلیل قوانین مرتبط می‌توان آسیب‌شناسی حوزه تقنین در تمرکززدایی را به این شرح برشمرد:

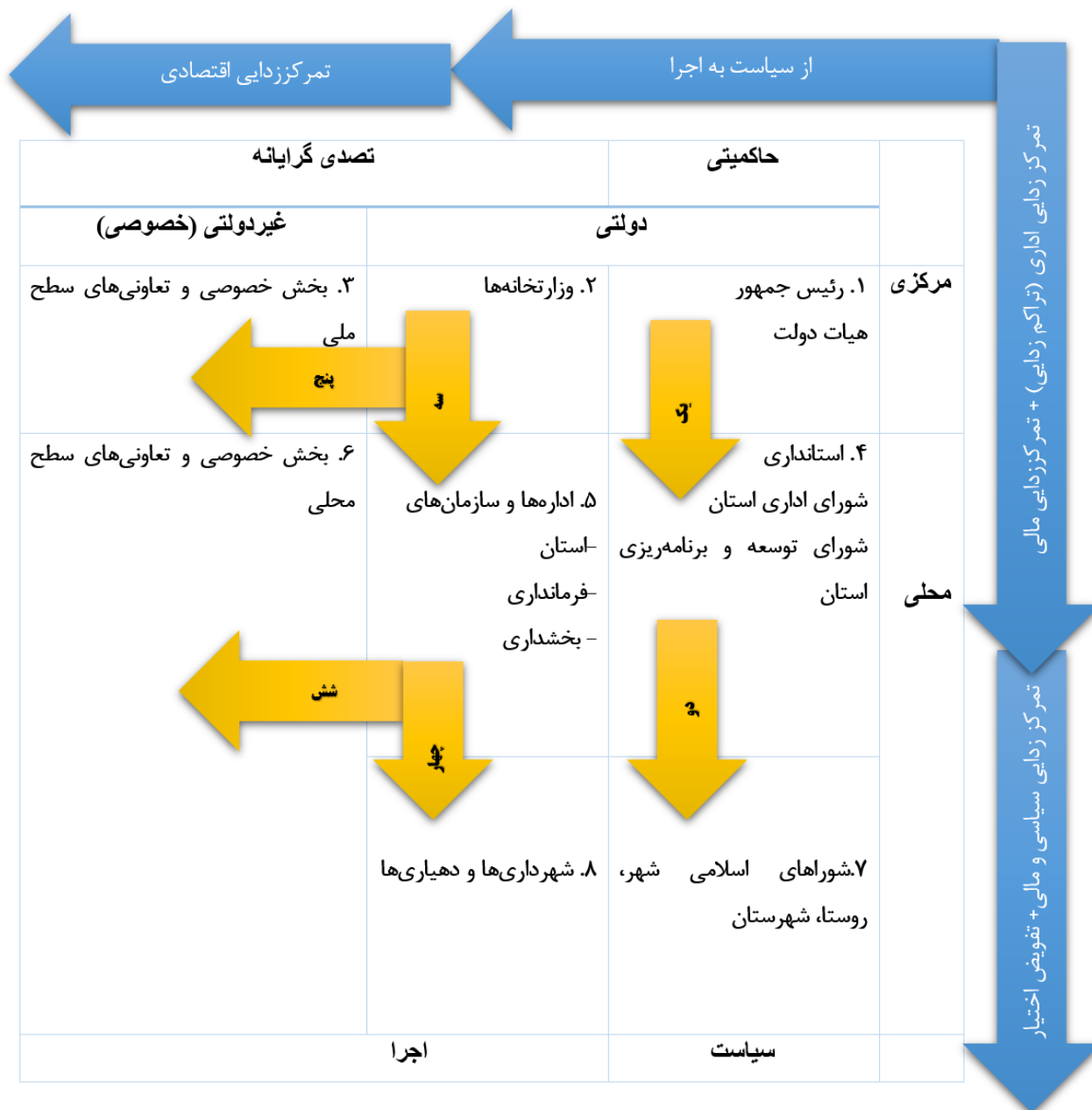
- **نگرش تمرکزگرا در قوانین:** بسیاری از قوانین با وجود پیش‌بینی تمرکززدایی، در عمل نگاه تمرکزگرایانه را حفظ کرده‌اند. به‌طور مثال، شوراهای اسلامی حق رأی در تصمیم‌گیری‌های کلیدی ندارند.
- **ابهام در اختیارات و وظایف:** اختیارات استانداران، فرمانداران، شوراها و شهرداری‌ها در قوانین مختلف پراکنده و اغلب مبهم است. این وضعیت باعث تداخل وظایف و کاهش کارآمدی می‌شود.
- **نامتناسب بودن قوانین با نیازهای محلی:** قوانین موجود عمدتاً نگاه کلی و یکسانی به تمام استان‌ها دارند و ویژگی‌های خاص هر منطقه نادیده گرفته می‌شود.
- **ضعف در ساز و کارهای نظارتی:** نبود مکانیزم‌های مؤثر برای نظارت بر عملکرد مدیران محلی و شوراها، باعث کاهش اعتماد و افزایش بی‌نظمی در اجرا شده است.
- **عدم به‌روزرسانی قوانین قدیمی:** بسیاری از قوانین مانند قانون وظایف استانداران (۱۳۳۹) به بازنگری جدی نیاز دارند تا با تحولات اجتماعی و اقتصادی سازگار شوند.
- **کمبود منابع مالی پایدار:** تمرکززدایی مالی به‌طور کامل در قوانین جاری تعریف نشده است و بسیاری از منابع مالی محلی همچنان تحت کنترل دولت مرکزی قرار دارند.

۳. الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران



شکل مفهومی ۱ در خصوص تمرکززدایی با رویکردی جامع‌نگر و کل‌گرا تنظیم شده است. همچنین چارچوب تحلیلی پیشنهادی برای سطح تمرکززدایی و چگونگی آن در کشور با اقتضائات مفهومی و قانونی کشور نیز ارائه شده است. در ادامه گزارش نشان داده خواهد شد که براساس کدامیک از تجربیات و پیشنهادهای بازیگران میدانی، این الگو طراحی شده و قابل تبیین است.

شکل ۱. الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



این شکل یک ماتریس را نشان می‌دهد که انواع تمرکززدایی را در چارچوب وظایف حاکمیتی و تصدی گرایانه به تفکیک سطوح مختلف نهادی توضیح می‌دهد. این ماتریس بر اساس دو محور اصلی ساخته شده است: محور افقی که از سیاستگذاری تا اجرای امور خدماتی حرکت می‌کند و محور عمودی که تمرکزگرایی را از منظر تصدی‌گری و حکمرانی (حاکمیتی) - موجود در «[قانون مدیریت خدمات کشوری](#)» - تفکیک می‌کند. همچنین، به‌وضوح سطوح مختلف حکمرانی و نهادی از دولت مرکزی تا نهادهای محلی را در بر می‌گیرد.

در بخش بالای ماتریس، حوزه‌های حاکمیتی مانند ریاست جمهوری، هیئت دولت و وزارتخانه‌ها قرار دارند. این نهادها مسئولیت تصمیم‌گیری‌های کلان ملی را بر عهده دارند و عمدتاً در سطح سیاستگذاری فعالیت می‌کنند. به‌طور مشخص، وظایفی مانند تعیین راهبردهای کلان کشور، سیاستگذاری عمومی و کنترل منابع حیاتی، همچنان در دولت مرکزی متمرکزند. در این چارچوب، وزرا و کابینه نقش کلیدی دارند و مدیریت کلان کشور را بر عهده دارند.

تمرکززدایی اداری در حوزه‌های محلی و استانی که تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی قرار دارند، شامل نهادهایی مانند استانداری‌ها، شوراهای برنامه‌ریزی و فرمانداری‌هاست. این نهادها بخشی از سیاست‌های تدوین شده توسط دولت مرکزی را اجرا می‌کنند و در زمینه‌های خاص، مانند توسعه منطقه‌ای و بودجه‌بندی منطقه‌ای، مسئولیت دارند. با این حال، قدرت تصمیم‌گیری محدود و اجرای سیاست‌های ملی بر آنها غالب است.

در بخش پایین ماتریس، نقش شوراهای اسلامی محلی برجسته شده است. این شوراهای به‌عنوان نهادهای انتخابی نشان‌دهنده نوعی **تمرکززدایی سیاسی** اند که به مردم در سطح محلی امکان مشارکت مستقیم را در حکمرانی می‌دهند. شوراهای شهر و روستا، دهیاری‌ها و شهرداری‌ها در این دسته قرار می‌گیرند و مسئولیت‌هایی مانند مدیریت امور روزمره، خدمات محلی و برخی از وظایف توسعه‌ای را بر عهده دارند. این بخش از ماتریس به‌وضوح بر اهمیت تمرکززدایی مالی نیز تأکید دارد؛ زیرا این نهادها به دسترسی به منابع مالی محلی برای انجام وظایف خود نیازمندند.

در سمت چپ ماتریس، **وظایف تصدی گرایانه** مشاهده می‌شود که بین نهادهای دولتی و بخش خصوصی تقسیم شده است. این بخش‌ها شامل فعالیت‌های اقتصادی مانند بهره‌برداری از صنایع و خدمات عمومی است که در برخی موارد به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این واگذاری‌ها بخشی از فرایند تمرکززدایی اقتصادی محسوب می‌شوند که هدف آن افزایش کارایی و کاهش بار مالی دولت است. محورهای موجود در تصویر نشان‌دهنده **تعامل میان سطوح مختلف** و انتقال مسئولیت‌ها بین سطوح مختلف حکمرانی و نهادی است. این انتقال‌ها می‌تواند شامل واگذاری مسئولیت‌های اجرایی از دولت مرکزی به استانداری‌ها یا حتی شهرداری‌ها باشد. همچنین، روند خصوصی‌سازی که از نهادهای دولتی به بخش خصوصی منتقل می‌شود، یکی از جنبه‌های کلیدی تمرکززدایی اقتصادی است. این ماتریس به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه تمرکززدایی در چارچوب نقش‌های حاکمیتی و تصدی گرایانه می‌تواند به توزیع بهتر وظایف و منابع میان سطوح مختلف حکمرانی کمک کند. توازن میان این دو نوع تمرکززدایی، نقش مهمی در بهبود کارایی، پاسخ‌گویی و مشارکت عمومی در فرایندهای حکمرانی ایفا می‌کند.

۴. محور شماره یک و سه: تمرکززدایی اداری به مثابه تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی اغلب به‌عنوان ابتدایی‌ترین شکل تمرکززدایی در نظر گرفته می‌شود. با این حال، اختیارات تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مدیریتی را بین سطوح مختلف دولت مرکزی توزیع می‌کند. تراکم‌زدایی صرفاً می‌تواند مسئولیت‌ها را از مقامات دولت مرکزی در پایتخت به کسانی که در مناطق و استان‌ها کار می‌کنند منتقل کند یا می‌تواند مدیریت میدانی قوی یا ظرفیت اداری محلی را تحت نظارت وزارتخانه‌های دولت

مرکزی ایجاد کند. گفتنی است که از نظر نگارندگان، در شرایط فعلی ایران، این نوع از تمرکززدایی اداری مطلوب است. برای درک مطلوب بودن آن، شایان توجه است که در تمرکززدایی اداری، واگذاری نیز به عنوان شکل گسترده تری از تمرکززدایی وجود دارد. دولت‌های مرکزی از طریق واگذاری، مسئولیت تصمیم‌گیری و اداره کارکردهای عمومی را به سازمان‌های نیمه خودمختار منتقل می‌کنند که کاملاً تحت کنترل دولت مرکزی نیستند، اما در نهایت پاسخ‌گوی آن هستند [۹]. این شکل از تمرکززدایی بین دولت مرکزی و مقامات محلی اصلاً مطلوب شرایط ایران نیست.

چنانچه گفته شد، تراکم‌زدایی مطلوب شرایط فعلی ایران است نه تفویض اختیار، بدان معنا که دولت‌های محلی مستقل از دولت مرکزی شکل بگیرند. در اینجا، با تراکم‌زدایی از پایتخت به استان‌ها، نقش استانداران و مدیرکل‌های استانی تقویت خواهد شد. به‌طور حتم وزارتخانه‌ها وظایف تخصصی دارند، اما یکی از چالش‌های موجود آن است که بسیاری از این سیاست‌های وزارتخانه باید در استان‌ها پیاده‌سازی شود. این در حالی است که استاندار و مجموعه زیردست او بیش از وزیران و حتی رئیس‌جمهور، حضور تمام‌وقت در استان دارند و درگیر مسائل محلی‌اند. از این رو، تفویض اختیارات و اعتماد به استانداران باید صورت گیرد.

استاندار پیشین چهارمحال و بختیاری و نماینده مجلس یازدهم استدلال می‌کند که تمرکزگرایی عملاً فرایندهای تصمیم‌گیری در استان‌ها را به تهران گره زده است و همین مسئله موجب عدم تصمیم‌گیری مدیران یا تصمیم‌گیری‌های اشتباه از سوی مرکز شده است. او در این باره توضیح می‌دهد: «مشکل اساسی ما به ساختار متمرکز حکمرانی برمی‌گردد. نظام حکمرانی ما به شدت تمرکزگرا و مرکزگراست و همین امر آسیب‌های جدی به کشور وارد کرده است. اگر بخواهیم کشور را به درستی اداره کنیم، اصلاح نظام بوروکراسی اجتناب‌ناپذیر است. اما این اصلاح چگونه باید انجام شود؟ اولین گام، اعتمادسازی و واگذاری اختیارات به مدیران محلی است تا بتوانند تصمیم‌گیری کنند. متأسفانه، به‌ویژه در سال‌های اخیر و به‌طور خاص در یکی از دولت‌ها، اختیارات تصمیم‌گیری از نهادهای محلی و غیرمتمرکز به شدت سلب شده است. به عنوان مثال، مدیرکل استانی گاهی در کوچک‌ترین مسائل نیز نمی‌تواند تصمیم بگیرد. رئیس اداره شهرستان که جای خود دارد؛ او عملاً در سیستم اداری ما هیچ جایگاهی ندارد و فاقد قدرت تصمیم‌گیری است. مدیرکل هم برای هر تصمیمی باید به تهران مراجعه کند؛ جایی که تصمیم‌گیران، اغلب بدون آگاهی از زیست‌بوم و شرایط منطقه‌ای، برای کل کشور تصمیم‌گیری می‌کنند. این مدل مدیریتی یکی از اشتباه‌ترین رویکردهایی است که در کشور داریم. نتیجه آن، تعطیلی بسیاری از امور، تأخیر جدی در فرایند تصمیم‌گیری و اتخاذ تصمیمات نادرست است. به عبارت دیگر، مشکل ما صرفاً در ساختار مدیریتی نیست، بلکه در اساس مدل حکمرانی نادرستی است که به آن تکیه کرده ایم» [۱۰].

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری ریشه تمرکزگرایی را نه قوانین، بلکه نگرش‌ها و نبود اعتماد کافی مرکز به مدیران میدانی محلی خود می‌داند! او در این باره توضیح می‌دهد: «مشکل اصلی ما تنها قوانین نیستند. اجازه دهید نکته‌ای را روشن کنم: پیش از آنکه به اصلاح قانون بپردازیم، باید نگرش‌ها را اصلاح کنیم. اگر این طرز فکر تغییر کند، اصلاح قوانین نیز به‌طور خودکار و در مواقع لازم انجام خواهد شد. اما زمانی که نگاه حاکم بر ساختار مدیریتی کشور تمرکزگرا باشد، حتی اگر بهترین قوانین را هم اصلاح یا تصویب کنیم، در مرحله اجرا با مشکل مواجه خواهیم شد. بنابراین، پیش از هر اقدامی برای اصلاح قوانین، ضروری است که نگرش حاکم بر مدیریت کشور تغییر کند. در این راستا، خاطرهای را برای آقای رئیس‌جمهور عزیز بازگو کردم. به ایشان گفتم: این بر گه را ملاحظه بفرمایید. این اختیاراتی است که در دوره‌های از سوی یکی از رؤسای جمهور به استانداران داده شد و توانست بسیاری از مشکلات استانی را در همان استان‌ها حل کند. این تجربه موفق بود. اما رئیس‌جمهور بعدی این اختیارات را لغو کرد. حالا شما می‌توانید همین اختیارات را، با اندکی به‌روزرسانی، دوباره به استانداران واگذار کنید. پس از مطالعه، آقای رئیس‌جمهور پاسخ دادند: برای چنین اقدامی باید سطح بالایی از اعتماد و شجاعت داشته باشیم تا این میزان اختیار را به استانداران بدهیم» [۱۰].

مسئله اصلی استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری آن است که اگر رئیس‌جمهور به مدیران محلی خود اعتماد ندارد، پس چرا آنها را در چنین



مسئولیت‌هایی می‌گمارد! علاوه بر این، یکی از نمایندگان مجلس یازدهم نیز سخن مشابهی دارد مبنی بر اینکه ۷۰ درصد تصمیم‌گیری‌ها در تهران انجام می‌شود. او در این باره توضیح می‌دهد: «تمرکززدایی را همیشه شعار دادیم، اما هرگز به درستی اجرا نکردیم. در حال حاضر، بیش از ۷۰ درصد تصمیم‌گیری‌های اساسی کشور در تهران متمرکز شده است. این تمرکز دو معضل جدی ایجاد کرده است: اول، مدیریت و کنترل تهران به عنوان یک کلان‌شهر بسیار دشوار شده؛ دوم، این تمرکز باعث شده که تصمیم‌گیری‌های محلی، کارآمدی خود را از دست بدهند» [۱۱].

نماینده مجلس یازدهم به درستی استدلال می‌کند که **جابه‌جایی پایتخت حلال مشکلات تهران نیست؛ بلکه نظام تصمیم‌گیری باید به صورت منطقی در کشور توزیع شود.** او در این باره توضیح می‌دهد: «گاهی پیشنهاد می‌شود که پایتخت را به اصفهان منتقل کنیم یا ادارات کل را به استان‌ها ببریم. اما این جابه‌جایی‌ها مشکلی را حل نمی‌کند. راه حل اصلی این است که اختیارات به درستی توزیع شوند. استانداران باید به گونه‌ای منصوب شوند که اختیاراتی نزدیک به اختیارات رئیس‌جمهور در سطح استان داشته باشند. اما متأسفانه در حال حاضر این گونه نیست؛ همه تصمیمات باید از مرکز گرفته شود. تنها راه حل عملی این است که اختیارات استانداران به طور قابل توجهی افزایش یابد. البته، این افزایش اختیارات باید با یک نظام شایسته‌سالار در انتخاب استانداران همراه باشد. نباید تحت تأثیر فشارهای گروه‌ها یا مافیاهای سیاسی قرار بگیرد. استانداران باید بر اساس شایستگی و توانمندی‌هایشان انتخاب شوند، به گونه‌ای که هر استاندار بتواند در سطح یک رئیس‌جمهور محلی عمل کند» [۱۱].

استاندار البرز درباره تمرکزگرایی تهران در خصوص مسائل مهم همچون انرژی و آب معتقد است که تقریباً استاندار از قدرت تصمیم‌گیری کمی برخوردار است. او در این باره توضیح می‌دهد: «در حوزه انرژی، به ویژه برق و گاز، وضعیت به گونه‌ای است که مدیریت این منابع همچنان متمرکز و از تهران صورت می‌گیرد. به عنوان مثال، در حوزه برق، مدیریت واحدی برای استان‌های تهران، البرز و قم وجود دارد. این بدان معناست که حتی مسائل مربوط به برق استان البرز نیز تحت تصمیم‌گیری‌های تهران انجام می‌شود» [۱۲].

این استاندار توضیح می‌دهد که این فقط مشکل استان البرز نیست. او معتقد است: «ما در تلاش هستیم تا مدیریت برق استان البرز را مستقل کنیم تا بتوانیم به طور مستقل تصمیم‌گیری‌های لازم را انجام دهیم. برخی مناطق دیگر کشور نیز به صورت منطقه‌ای اداره می‌شوند؛ مثلاً دو یا سه استان تحت یک مدیریت واحد هستند. در منطقه ما، استان‌های تهران، البرز و قم تحت یک مدیریت قرار دارند. این وضعیت باعث می‌شود که در بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها تابع تهران باشیم. ما به دنبال این هستیم که مدیریت برق استان البرز را به طور کامل مستقل کنیم تا این مشکلات برطرف شود. این چالش در حوزه آب نیز وجود دارد. در استان البرز دو سد مهم، یعنی سد طالقان و سد امیرکبیر، قرار دارند، اما مدیریت آنها همچنان در اختیار تهران است. ما پیگیر این هستیم که مدیریت این منابع آبی نیز به استان منتقل شود؛ چراکه این موضوع از نظر سرزمینی و استراتژیک برای ما بسیار اهمیت دارد. طبق قانونی که داریم، هر استانی که منابع آبی در اختیار دارد، ابتدا باید نیازهای داخلی خود را تأمین کند و در صورت وجود مازاد، آن را به استان‌های دیگر اختصاص دهد. اما در حال حاضر، مدیریت متمرکز مانع از تحقق این امر شده است» [۱۲].

استاندار کرمانشاه نیز معتقد است که **نظام اداری کشور علاوه بر مسئله تمرکزگرایی (وابستگی اداره‌ها به تهران) با مشکل بخشی‌نگری نیز دست و پنجه نرم می‌کند.** این مسئله بیش از پیش، استاندار را در هماهنگ‌سازی اداره‌ها در سطح استان با مشکل مواجه می‌کند. او در این باره توضیح می‌دهد: «در حال حاضر، بیش از سی دستگاه مختلف در مناطق مرزی حضور دارند، اما نه تنها هماهنگی لازم را با یکدیگر ندارند، بلکه حتی به دستورات استاندار هم صرفاً زمانی عمل می‌کنند که به دستورات مرکز همخوانی داشته باشد. به عبارت دیگر، به جای تطبیق تصمیمات مرکز با شرایط و نیازهای استاندار، تصمیمات استاندار را با دستورات مرکز هماهنگ می‌کنند. برای نمونه، دستگاه‌هایی مانند گمرک، راهداری، مرزبانی، پلیس امنیت، وزارت بهداشت، سازمان استاندارد و حتی بیمه‌ها، هر کدام مسیر خود را دنبال می‌کنند. این در حالی است که در کشورهای همسایه، فرماندار شهرستان مرزی به عنوان نفر اصلی مدیریت مرز شناخته می‌شود و تمامی

تصمیمات مرزی از طریق او اتخاذ و اجرا می‌شود. فرض کنید در ایام اربعین، نیاز به توافقی درباره مدیریت عبور و مرور در یک بازه زمانی مشخص وجود دارد. در آن سوی مرز، یک نفر تصمیم می‌گیرد و همه تابع آن هستند. اما در اینجا هر دستگاهی می‌گوید که تنها از مافوق خود دستور می‌گیرد؛ گمرک از سازمان خودش، مرزبانی از فرماندهی خود و راهداری نیز همین‌طور. این وضعیت باعث ایجاد ناهماهنگی‌های جدی می‌شود. آقای دکتر وحیدی پیشنهادی ارائه کردند که استاندار به‌عنوان مسئول اصلی مرز معرفی شود. با این حال، در عمل، ادارات مرزی به دلیل محدودیت‌های قانونی همچنان به دستورات وزارتخانه‌های خود پایبند هستند. اگرچه وزارت کشور بر هماهنگی تأکید دارد، اما دستگاه‌های ذی‌ربط نیز باید این رویکرد را بپذیرند. در نتیجه، حتی اگر استاندار یا فرماندار بخواهد تعامل سازنده‌ای برقرار کند و حرمت همکاری را حفظ کند، به دلیل این موانع قانونی عملاً دستش بسته است» [۱۳].

فرماندار اسبق کاشان و نماینده چندین دوره مجلس شورای اسلامی، استدلال می‌کند که در وضعیت فعلی اداری ایران «کسی اگر با رأس حاکمیت ارتباط داشته باشد، او را به حساب می‌آورند. اگر در سطح استان بخواهد قدرتش را تعریف کند او را به حساب نمی‌آورند». مقصود او از ارتباط با رأس حاکمیت نیز هیئت وزیران است. همچنین، یکی از علل مراجعه مکرر نمایندگان مجلس برای پیگیری امور استان به وزارت را، قفل بودن پیگیری‌ها در سطح استان می‌داند. او توضیح می‌دهد: «رأس که می‌گوییم مثلاً وزیر در تهران چون وقتی شما می‌آیی در تهران خیلی فضا بازتر است، خبر در استان که می‌روید فضا بسته است در شهرستان که می‌روید دیگر هیچی، یعنی کاملاً قفل است» [۱۴].

او یکی از علل قفل بودن کارها در سطوح محلی را گزارش ندادن مشکلات از سوی مدیران محلی به مرکز به‌موجب به حساب نیاوردن ایشان از سوی مرکز می‌داند. او در این باره توضیح می‌دهد: «مدیرهای شهرستانی را کسی به حساب نمی‌آورد». در پاسخ به اینکه چه راه‌حلی می‌توان برای این مشکل ارائه داد، او معتقد است: «با این ساختار اداری بر طرف شدنی نیست، چون ببینید آنکه روی صندلی‌اش در استان نشسته، صندلی‌اش را دوست دارد. عموماً در شهرستان هم صندلی‌اش را دوست دارد. مدیر آمده اصلاً منتقل نمی‌کند مشکل را، مثال ملموسش این است در کلانتری در حوزه‌اش سرقت می‌شود. اگر بتواند گزارش نمی‌کند چرا؟ چون اگر گزارش کند، به حساب سوءمدیریت او گذاشته می‌شود» [۱۴]. در واقع، ایشان معتقد است که سیستم انگیزشی ساختار مدیریتی کشور فشل است؛ به گونه‌ای که مدیر ترجیح می‌دهد به سادگی از کنار مشکل عبور کند و صرفاً برای خود سابقه‌ای مدیریتی برای جایگاه‌های بالاتر بسازد. او در این باره توضیح می‌دهد: «نمی‌خواهم بگویم همه این‌طوری‌اند، ولی عمدتاً کاری به مشکلات ندارند. می‌گویند من را دو سال گذاشتند اینجا؛ دوره دوساله‌ام را طی می‌کنم می‌روم، پستم را دارم بعداً می‌روم» [۱۴].

نماینده چندین دوره مجلس معتقد است، در نگاه مدیران امروزی، نهادهای نظارتی با درپیش گرفتن شیوه‌های کاری کرده‌اند که مدیران ریسک‌پذیر نیستند و ترجیح می‌دهند ترک فعل کنند. مدیری که املائی نانوخته داشته باشد، مدیر موفق معرفی می‌شود. او توضیح می‌دهد: «این نگاه در مدیرهای امروزه وجود دارد مبنی بر اینکه هر کس خودش را به ریسک می‌اندازد، به خطر می‌اندازد، تازه باید جواب سازمان بازرسی را بدهد. الان انگیزه در درون مدیران کشته شده است. البته عمدتاً این‌گونه شده‌اند نه همه». خلاصه کلام ایشان: «ساختار نظارتی مانع مشکل دارد، ساختار انگیزشی مانع مشکل دارد» [۱۴].

مسئله ارتباط داشتن یا نداشتن با هیئت وزیران به گونه‌ای تعیین‌کننده است که برخی موارد قدرت نماینده مجلس از استاندار و مدیران استانی در حل معضلات بیشتر است؛ زیرا ابزاری به نام استیضاح وزیر در دست دارد. این مسئله نشان می‌دهد که چقدر تمرکزگرایی وزارتخانه‌ها جدی است. به گونه‌ای که افراد و مقامات سلسله‌مراتب پایین‌تر دولت و وزارتخانه‌ها برای تصمیم‌گیری و انتقال مشکلات به بالا قدرت کافی ندارند. استاندار اسبق تهران و نماینده مجلس در دوره هفتم درباره این مسئله توضیح می‌دهد: «شما می‌گویید با ۱۰ امضا می‌توان وزیر را استیضاح کرد. حرف من این است: وقتی نماینده عملاً از وزیر امتیازاتی می‌خواهد، چطور وزیر می‌تواند به وظایف قانونی‌اش عمل کند؟ اگر عزل و نصب مدنظر نماینده را انجام ندهد، استیضاح می‌شود؛ اگر امکانات تخصیص ندهد، باز هم استیضاح می‌شود. نماینده مجلس که



نمی‌تواند به‌طور مستقیم بر مدیر کل، فرماندار یا بخشدار اعمال فشار کند، در نهایت مجبور است به وزیران فشار بیاورد. وزیر هم به استاندار می‌گوید: لطفاً این تغییرات را انجام بده تا ما را در مجلس به مشکل نیندازند. به این ترتیب، وزیر عملاً گروگان فشارهای نمایندگان است» [۱۵]. نماینده چندین دوره مجلس با تأیید روایت مذکور استدلال می‌کند: «یک مسئله نانوشته وجود دارد و آن این است که وقتی شما نماینده می‌شوید، مردم از شما انتظار دارند که برای حل مشکلاتشان وارد عمل شوید. به دلیل جایگاه نمایندگی، انتظار دارند شما مسائل را حل کنید؛ در حالی که این انتظار را از فرماندار، شهردار یا اعضای شوراندارند. گاهی پیش می‌آید که وقتی فرماندار یا استاندار به یک مسئول محلی می‌گوید: دیگر ورود نکن، آن موضوع تمام می‌شود. اما نماینده مجلس در چنین مواردی محدودیتی ندارد؛ کسی نمی‌تواند به او بگوید ورود نکند. همین موضوع باعث می‌شود نمایندگان نقش پررنگ‌تری در حل مشکلات مردم ایفا کنند» [۱۴]. این مسئله نشان می‌دهد که چقدر تمرکزگرایی در کاهش اختیارات استانداران و مدیران استانی و عدم تصمیم‌گیری‌های ایشان نقش دارد.

ابوالفضل ابوترابی، نماینده چندین دوره مجلس شورای اسلامی، ریشه مشکل را در ساختار غلط تمرکزگرایی اداری می‌داند. او در این باره توضیح می‌دهد: «این هم برمی‌گردد به اینکه ساختارهای نظام اداری غلط است. یعنی ما به شدت تمرکزگراییم. دنیا این قدر تمرکزگرایی ندارد. مدلی که در قانون اساسی به قشنگی دیده شده، این است که باید حکمرانی را به نیمه‌متمرکز تبدیل کنیم. این در طرح مدیریت جامع شهری و روستایی دیده شده است. علی‌ای حال، پس ایراد ما از اینجا شروع می‌شود که من نماینده مجلس محلی باید رأی بیاورم، بعد ملی فکر کنم. اینها حالت تصویری می‌شود» [۱۶].

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری و نماینده مجلس یازدهم - در مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی پارلمانی - چنین استدلال کرد برای اینکه سر مسائل کوچک، نماینده مجلس با وزیر درگیر نشود، باید سازوکاری برای عزل مدیران استانی فراهم کرد. او توضیح می‌دهد: «قدرت نظارتی و توانمندی عزل را من نماینده داشته باشم، عزل رئیس اداره، عزل مدیر کل، من بتوانم در یک فرایندی اینها را عزل کنم. او باید بترسد از نماینده. دقت کردید؟ والا کار پیش می‌رود من تهش باید بروم سراغ وزیر، سراغ وزیر هم که نمی‌رود پس هیچ‌کاره وقتی سراغ وزیر برای یک موضوع کوچک نمی‌روم که نمی‌روم من هم عقل دارم دیگر. می‌گویم وزیر مملکت این همه مسئله دارد واقعاً بروم سرش و گرفتارش کنم برای مثلاً یک پیمانکار پروژه روستای فلان، خب نمی‌کنم این کار را. من هم روز قیامت باید جواب بدهم دیگر. وزیر را گرفتار نکنم تا وزیر کارهایش را بکند» [۱۷].

استاندار سابق کردستان در مقابل این پیشنهاد معتقد است که اختیارات استانداران باید بیشتر شود. اگر استاندار همچنان از نداشتن قدرت تصمیم‌گیری و وابستگی اداره‌های استانی به مرکز رنج ببرد، داشتن یا نداشتن امکان عزل مدیران استانی از سوی نمایندگان مجلس چه سودی دارد. در واقع، بعضاً این وزیران اند که در دادن اختیارات به استانداران مقاومت می‌کنند. او توضیح می‌دهد: «بینید وزرا، مثلاً خدایبامرز آقای رئیسی، خیلی اصرار داشت که اختیارات استانداران را افزایش بدهد؛ ولی برخی وزرا مقاومت می‌کردند. مخالفت نمی‌کردند! در جلسه کسی مخالفت نمی‌کرد، ولی در فرایندش سنگ اندازی می‌کردند، در نتیجه نمی‌شد» [۱۸]. این استاندار است که باید بتواند امکان عزل مدیران استانی را داشته باشد. او استدلال می‌کند: «یکی از مهم‌ترین اختیاراتی که به نظر من باید فوراً به استاندار واگذار شود، اختیار عزل مدیران استان است» [۱۸].

باین حال، استاندار کردستان باظرافت اشاره می‌کند که دستگاه وزارخانه از مرکز تا استان و شهرستان زیر نظر وزیر مربوطه است و او باید در قبال عملکرد این دستگاه پاسخگو باشد. از این رو، پیشنهاد او آن است که حق انتخاب مدیران استانی با وزیر مربوطه باشد، اما استاندار حق عزل آن را داشته باشد. ایشان استدلال می‌کند: «اگر کاملاً بخواهیم حق نصب و عزل مدیران استانی را به استانداران بدهیم آنگاه هیئت وزیران نیز ممکن است با مشکلاتی مشابه آنچه امروز استانداران با آن مواجه هستند روبه‌رو شوند. به نظر من، باید یک حالت بینابینی وجود داشته باشد. اگر وزیر تمام اختیارات را به استاندار تفویض کند و استاندار مطابق نظر وزیر عمل نکند یا نظارت کافی نداشته باشد و مسیر دیگری را در پیش بگیرد، وزیر ابزار اجرایی لازم برای تحقق برنامه‌هایی که به مجلس، دولت، و رئیس‌جمهور تعهد

داده است، نخواهد داشت. وزیر نمی تواند بگوید: «استاندار مانع اجرای برنامه هایم شده است.» بنابراین، منطقی است که مدیران کل باید منصوب وزیر باشند، اما در عین حال باید این امکان به استاندار داده شود که عملکرد آن مدیران را ارزیابی کرده و در صورت لزوم، اقدام به عزل کند یا ابزارهای فعال کردن فرایند عزل را داشته باشد» [۱۸].

نکته حائز اهمیت آن است که طبق روال فعلی، وزیر باید با هماهنگی استاندار مدیران استانی را انتخاب کند؛ اما این مسئله صوری است؛ زیرا سازوکار رسمی برای تحقق این هماهنگی وجود ندارد. استاندار کردستان مثال می زند گاهی اصلاً وزیر مربوطه استاندار را در این سطح هم نمی بیند تا در انتخاب مدیر استانی با او هماهنگ باشد. در نتیجه، مدیر آن سازمان یا اداره هم که این ماجرا را می داند، اصلاً با استاندار همکاری لازم را ندارد. استاندار کردستان استدلال می کند: «انتخاب مدیران توسط وزیر انجام می شود، هر چند با هماهنگی استاندار؛ البته در برخی موارد حتی این هماهنگی هم صورت نمی گیرد و استاندار در برابر عمل انجام شده قرار می گیرد. در نهایت، استاندار ناچار به تعامل می شود. حال اگر مدیر کلی توسط وزیر و با هماهنگی استاندار منصوب شد، کسی که به صورت مستقیم با او کار می کند و عملکردش را نظارت می کند، استاندار است. خود من با این موضوع درگیر بودم. مدیری منصوب شد که استاندار با او مخالف بود، اما وزیر او را انتخاب کرد. در نتیجه، رابطه وزیر و استاندار دچار تنش شد. آن مدیر هم مطمئن بود که تا زمانی که وزیر بر سر کار است، او هم بر جای خود باقی می ماند. در این شرایط، استاندار عملاً نمی تواند در امور آن دستگاه مداخله کند. اگر قانون اختیار عزل مدیران را به استاندار بدهد، بسیاری از این مشکلات حل خواهد شد. این تغییر می تواند نقش استاندار را به طور چشمگیری ارتقا دهد و گرهای زیادی را باز کند» [۱۸].

استدلال استاندار کردستان آن است که این مدل روابط (یعنی حق انتخاب مدیر استانی با وزیر؛ اما حق عزل با استاندار) کمک خواهد کرد که مشکل بخشی نگری و ناهماهنگی سیستمی دستگاه های مختلف وزار تخانه های گوناگون تا حدی با کمک استانداران در استان ها تعدیل شود. او توضیح می دهد: «استاندار نظارت نزدیک تری بر عملکرد مدیران استانی دارد؛ زیرا وزیر تنها شاخص های درون سازمانی خود را مدنظر قرار می دهد. در حالی که نقش یک دستگاه در استان فراتر از وظایف سازمانی آن است. به عنوان مثال، از نظر رئیس سازمان امور مالیاتی، مدیر کل موفق کسی است که بتواند درآمدهای مالیاتی را به خوبی وصول کند. اما اگر این مدیر در استان رفتارهای غیرمنطقی با مردم داشت، مشکلات اجتماعی ایجاد کرد یا موجب دلسردی سرمایه گذاران و آسیب به بخش تولید شد، آثار منفی آن در استان آشکار می شود. در چنین شرایطی، استاندار باید اختیار عزل آن مدیر را داشته باشد. استاندار به عنوان نماینده دولت و حاکمیت باید بتواند چنین تصمیماتی را بگیرد و وزیر نیز باید این تصمیم را بپذیرد. سپس وزیر می تواند مدیر دیگری را انتخاب کند، اما عزل باید در اختیار استاندار باشد» [۱۸].

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری نیز به جد معتقد است که یکی از بزرگ ترین اشکالات و کژکارکردهای حکمرانی در ایران بخشی نگری است. او توضیح می دهد: «یکی از اشکالات جدی ای که در ساختار مدیریت کشور وجود دارد، این است که نگاه به حوزه های مدیریتی نگاه جزیره ای است. آسیب جدی مدیریت جمهوری اسلامی نگاه جزیره ای مدیران به حوزه کاری خودشان است. نگاه اجماعی نیست. جامع نگری بر ساختار مدیریت کشور حاکم نیست.» در همین راستا او معتقد است استاندار کسی است که می تواند این بخشی نگری دستگاه های مختلف وزار تخانه ها را در استان تعدیل کند. او توضیح می دهد: «وظیفه استاندار دقیقاً همین است: هماهنگی بین دستگاه ها و نزدیک کردن آنها به یکدیگر، به طوری که همه چرخ دنده ها به درستی باهم درگیر شوند و حرکت کنند تا در نهایت، عقربه ها نیز به حرکت درآیند. اگر این هماهنگی نباشد، هیچ کاری در استان پیش نمی رود. می توانید یک تریلی هجده چرخ را تصور کنید که هر هجده چرخ آن در حال چرخیدن است، اما هر کدام در جهتی متفاوت. در این حالت، تریلی نه تنها حرکت نمی کند، بلکه ممکن است از هم فروپاشد. وظیفه استاندار این است که این تریلی را به گونه ای هدایت کند که تمام هجده چرخ در یک مسیر، با یک سرعت و هماهنگی با یکدیگر حرکت کنند تا بتواند بار استان را به جلو ببرد. این نقش اصلی استاندار و تیم معاونین و مدیران کل استانداری است. استانداری که بتواند این هماهنگی را به خوبی انجام دهد، استان را به سمت پیشرفت هدایت می کند. اما اگر نتواند، استان درجا خواهد زد. این موضوع مستقیماً به مهارت های مدیریتی و فردی استاندار بستگی



دارد. به همین دلیل، استانداری از آن حوزه‌هایی است که ویژگی‌ها و شاخص‌های مدیریتی فردی بسیار مهم‌تر از ابزارهای اجرایی است» [۱۰]. از جمله پیشنهادها برای تراکم‌زدایی از مرکز به استان ایجاد معاونت‌های ویژه با توجه به ویژگی هر یک از استان‌هاست. استاندار کرمانشاه در این باره توضیح می‌دهد: «به نظر می‌رسد یکی از مسائل مهمی که باید به آن توجه کنیم، افزایش اختیارات استاندار در استان‌هاست. طبیعتاً اختیار و پاسخ‌گویی باید همگام با یکدیگر پیش بروند. استاندار در حوزه معاونت‌های خود اختیار دارد، اما نکته اصلی این است که قلمرو فعالیت استاندار و معاونانش باید گسترش یابد. زمین بازی استانداری باید بزرگ‌تر شود. برای مثال، در استان‌هایی مانند هرمزگان نیاز به معاونت دریا و بنادر داریم یا در خراسان رضوی به معاونت زیارت، و در استان‌هایی مثل کرمانشاه و ایلام، معاونت مرز و اربعین می‌تواند ضروری باشد. این به معنای افزایش ظرفیت نهادی و عملیاتی استان‌هاست. وقتی من به معاونم مأموریتی می‌سپارم، او نیز برای انجام آن نیاز به فضای گسترده‌تر دارد. این ظرفیت باید به‌طور رسمی در استان‌ها به رسمیت شناخته شود» [۱۳].

همچنین استاندار کرمانشاه در خصوص استان کرمانشاه معتقد است: «به‌عنوان مثال، استان کرمانشاه تنها استانی است که هم با اقلیم کردستان و هم با حکومت مرکزی عراق مرز دارد. استان‌های بالاتر فقط با اقلیم کردستان و استان‌های پایین‌تر تنها با حکومت مرکزی در ارتباط هستند. این وضعیت دوگانه ایجاب می‌کند که کرمانشاه اختیارات بیشتری برای انعقاد تفاهم‌نامه‌ها و تسریع مبادلات دوطرفه در مرز داشته باشد. چنین اختیاراتی به اجرای سریع‌تر و کارآمدتر پروژه‌ها کمک می‌کند. در بسیاری از حوزه‌ها، اگر مسئولیت‌ها و اختیارات استاندار افزایش یابد، روند توسعه استان نیز تسریع خواهد شد. یکی از مهم‌ترین خلأهای موجود، اختیارات محدود استانداری در حوزه بانک‌هاست که مشابه این چالش در سطح ملی نیز وجود دارد» [۱۳].

استاندار کرمانشاه به بازنگری در ساختار معاونت‌ها بر اساس نیازهای هر استان اعتقاد دارد. او استدلال می‌کند: «در استانداری‌ها معمولاً چندین معاونت تعریف شده است. برای مثال، معاونت سیاسی-امنیتی که ذیل آن اداره کل‌هایی مانند امنیتی، اجتماعی و اتباع تعریف می‌شوند. همچنین معاونت اقتصادی و عمرانی نیز وجود دارند. اما نکته اینجاست که برخی معاونت‌ها به‌ویژه در استان‌هایی مانند کرمانشاه، بیش از حد گسترده و نامتوازن‌اند. برای مثال، معاونت سیاسی-امنیتی-اجتماعی می‌تواند به دو معاونت مستقل تبدیل شود: معاونت سیاسی-اجتماعی و معاونت امنیتی-انتظامی. در استان‌هایی مانند کرمانشاه که با مسائل اجتماعی و امنیتی پیچیده‌ای مانند اعتیاد، کول‌بری و مسائل مرزی مواجه‌اند، این تفکیک می‌تواند به بهبود مدیریت و رسیدگی بهتر به این مسائل کمک کند. البته این تغییرات ساختاری باید متناسب با نیازها و شرایط خاص هر استان باشد. برای مثال، خراسان رضوی ممکن است به یک معاونت زیارت نیاز داشته باشد، یا هرمزگان به معاونت دریا. ساختار استانداری‌ها نباید در تمام استان‌ها یکسان باشد. نیازی نیست که همه استان‌ها مانند خراسان رضوی، سمنان یا ایلام ساختاری مشابه داشته باشند. هر استان باید با توجه به ظرفیت‌ها و نیازهای محلی خود ساختار مدیریتی منعطف و متناسبی داشته باشد. این انعطاف‌پذیری می‌تواند به بهبود حکمرانی محلی و توسعه متوازن استان‌ها کمک شایانی کند» [۱۳].

نماینده مجلس یازدهم نیز به‌طرز مشابه در این باره توضیح می‌دهد: «به‌عنوان مثال، استاندار آذربایجان شرقی به دلیل هم‌مرزی با کشورهای ارمنستان، آذربایجان و ترکیه، باید بتواند در چارچوب قوانین، مراودات مستقیمی با این کشورها داشته باشد. اگرچه این موضوع در قانون پیش‌بینی شده، اما تمرکزگرایی مانع از اجرای آن شده است. در کشوری مانند ایران که از تنوع قومی برخوردار است، تمرکززدایی نه تنها یک ضرورت مدیریتی، بلکه ابزاری برای تقویت انسجام ملی است. با این حال، این تجربه نشان می‌دهد که هنوز در این زمینه گام‌های مؤثری برداشته نشده است» [۱۱].

۵. محور شماره یک و سه: تمرکززدایی مالی



مسئولیت مالی جزء اصلی تمرکززدایی است. اگر استان‌ها می‌خواهند وظایف غیر متمرکز را به‌طور مؤثر انجام دهند، باید سطح مناسبی از درآمد‌ها، چه به‌صورت محلی جمع‌آوری شود یا از دولت مرکزی منتقل شود و همچنین اختیار تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌ها را داشته باشند. نبود تمرکز مالی می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد. باین حال، ساختار سازمان برنامه و بودجه کشور و پیرو آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان می‌توانند نقشی مهمی را در تمرکزگرایی یا تمرکززدایی مالی ایفا کنند.

استاندار سابق تهران در خصوص سیستم تخصیص بودجه در استان‌ها **الگوی معاونت برنامه و بودجه را به‌جای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان در دولت نهم و دهم پیشنهاد می‌کند**. او توضیح می‌دهد: «سیستم بودجه‌ریزی در دولت‌های نهم و دهم تا حدی بهتر شد. چرا؟ چون سازمان برنامه و بودجه جمع‌شد بساطش و آقای استاندار بودجه استان در اختیارش بود. هم بین شهرستان‌ها، هم بین دستگاه‌ها را استاندار انجام می‌داد. برای اینکه رئیس برنامه و بودجه آمد شد معاون برنامه‌ریزی استاندار و استاندار متناسب با ظرفیت و توان دستگاه‌های اجرایی و شهرستان‌ها؛ یعنی هم نگاه به شهرستان داشت هم نگاه به بخش اجرایی داشت؛ سعی می‌کرد این بودجه را درست توزیع کند» [۱۵].

استاندار اسبق تهران در پاسخ به انتقادات به طرح دولت نهم و دهم در شکل‌گیری **معاونت برنامه و بودجه‌ریزی استان**، پاسخ می‌دهد که از **قضا شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان از حالت صوری بیرون آمد و استاندار به‌جای امضای جمع‌بودن سازمان برنامه و بودجه، تبدیل به بازیگر فعال در تصمیم‌گیری‌ها شد**. او توضیح می‌دهد: «گفتند سازمان برنامه و بودجه را که شما منحل کردید، نظام برنامه‌ریزی کشور را به‌هم ریختید. درحالی‌که نظام برنامه‌ریزی کشور جان گرفت، قدرت گرفت. استاندار انگیزه پیدا کرد در جلسات شورای برنامه‌ریزی. الان صوری و تشریفاتی است. الان سازمان برنامه لیست بودجه تقسیم شده را می‌نویسد و از استاندار می‌خواهد یک شورای برنامه‌ریزی بگذارد و امضای بودجه را بگیرد. آقای استاندار شده امضا جمع‌کن برای سازمان برنامه و بودجه که امضای دستگاه‌های اجرایی را پای این صورت جلسه یا این طرح تقسیم بگیرد. درحالی‌که آن زمان خود استاندار این کار را انجام می‌داد. سازمان برنامه و بودجه ساختارش که به‌هم نریخت. در واقع آن چارچوب کارشناسی و بدنه کارشناسی سازمان برنامه و بودجه سر جای خودش بود، اما اتصالش به بدنه تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز اصلاح شد. چطور اصلاح شد؟ **آقای رئیس برنامه و بودجه شد معاون رئیس جمهور. آقای رئیس برنامه و بودجه استان هم شد معاون استاندار**. قدرت سازمان برنامه و بودجه در واقع افزایش پیدا کرد و کاهش پیدا نکرد. از این بخشی‌نگری تا اندازه‌ای کاسته شد. در تصمیم‌گیری از بخشی نگاه کردن به بودجه تا اندازه زیادی کاسته شد. برعکس این چیزی که می‌گویند» [۱۵].

استاندار کردستان نیز به طریق مشابهی معتقد است که **عدم اتصال نهادی، سازمان برنامه و بودجه یا به‌عبارت دیگر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به استاندار باعث می‌شود که هم سازمان از برنامه‌های استاندار تبعیت نکند و هم شورای توسعه و برنامه‌ریزی جدی گرفته نشود**. او توضیح می‌دهد: «کاملاً نظرم موافق همین نظر است که سازمان برنامه و بودجه در استان‌ها باید ذیل استاندار به‌عنوان معاون استاندار تعریف شود؛ چون سازمان مدیریت ابزار اصلی مدیریت در استان است. هم در برنامه‌ریزی، هم در تخصیص بودجه. این استاندار نفوذ لازم را روی سازمان نداشته باشد، قاعدتاً نمی‌شود از آن انتظار داشت که برنامه‌هایش را پیش ببرد. کسی جایی نشسته و مسئولیت دارد و باید پاسخ دهد؛ اما اختیار برای جای دیگر است. البته این را هم مادر استان کردستان چالش زیادی نداشتیم با همان نوع تعاملی که بر گزار کردیم، اما در خیلی از سازمان‌ها بین رئیس سازمان، مدیریت و استاندار مشکل وجود داشت. این دوگانگی مسئله ایجاد می‌کند و من هم موافقم با آن اتفاقی که در دوره دولت نهم افتاد. به‌نظر اتفاق درستی بود. من نمونه‌ای را خدمت شما مثال بزنم. مثلاً ما در مصوبات سفرهای آقای رئیس‌جمهور، که نمونه خیلی کوچکی است، یک‌سری مصوبه داریم و برای اینها تخصیص‌هایی صادر می‌شد. قاعدتاً آن کسی که اولویت این تخصیص‌هاست، مثلاً ۱۴، ۱۵ هزار میلیارد تومان مصوبه گذاشته‌اند و به من استاندار ۱۰۰۰ میلیارد تومان داده‌اند



که بین اینها توزیع کنم. چه کسی محق است که بیايد و اولويت‌ها را تشخيص بدهد و بگويد اولويت کدام پروژه‌ها الان بيشتراست و تخصيص يك پانزدهم الان بايد روي کدام پروژه بنشيند؟ اما بعضاً اين اتفاق نمي‌افتاد. يعني مثلاً ماليستي داديم و در دفاتر بخشي سازمان برنامه و بودجه طبق نظر خود مديران گروه آنجا يا مديران امورشان جابه‌جا مي‌شد و عوض مي‌شد. من جزو اعتراضات جدي‌اي كه يكي دو بار هم خدمت مرحوم شهيد آيت‌الله رئيسي عرض كردم و ايشان هم پيگيري كردند، همين مورد بود. ما اگر براساس اولويت‌هاي خودمان تخصيص‌ها را نمي‌داديم، راه‌آهن كردستان كه در سال ۱۴۰۲ افتتاح شد، مي‌توانست ۱۰ سال ديگر ادامه داشته باشد و افتتاح نشود. چون ما حدوداً ۲۵ درصد تخصيصي كه گرفته بوديم را به راه‌آهن تزريق كرديم كه تمامش كنيم. ولي اگر مي‌آمديم و مي‌خواستيم با نگاه سازمان مديريت آن را مانند گوشت قرباني بين همه پروژه‌ها و ۱۸۰ پروژه تقسيم كنيم، قاعداً اين همچنان از تورم عقب مي‌افتاد و يك قدم جلو مي‌رفت و دو قدم تورم بيشتري بود و همان‌طور مي‌ماند. لذا باعث شده پروژه‌اي كه ۱۸ سال، ۶۳ درصد پيشرفت كرده بود، در يك سال و دو ماه افتتاح شود» [۱۸]. استاندار سابق البرز نيز معتقد است كه با تعريف نشدن سازمان مديريت و برنامه‌ريزي استان به‌عنوان معاونت برنامه و بودجه استاندار «الان كار گروه‌هاي ذيل معاونت‌هاي مختلف استاندار در برنامه‌ريزي و بودجه شوراي توسعه و برنامه‌ريزي استان خيلي فعال نيستند» [۱۹]. استاندار كردستان، معتقد است كه نقش شوراي توسعه و برنامه‌ريزي در استان صرفاً تأييد‌كننده است. او توضيح مي‌دهد: «يكي از نقص‌هايي كه وجود دارد در همين شوراي برنامه‌ريزي و توسعه است. اختيارات شوراي برنامه‌ريزي خيلي محدود است؛ يعني اگر دولت واقعاً مي‌خواهد استاندار نمايندگي بكند از دولت در استان بايد اين اختيارات را به شوراي برنامه‌ريزي استان بدهد. نقش شوراي برنامه‌ريزي استان راجع به بودجه عمدتاً يك تأييد‌كننده منفعل شده است» [۱۸].

يكي ديگر از مشكلات اساسي، محدوديت شديد در اعتبارات قابل برنامه‌ريزي است. بخش عمده‌اي از هزينه‌ها به حقوق و دستمزد اختصاص مي‌يابد و امكان اعطاف‌پذيري در هزينه‌ها بسيار كم است. علاوه بر اين، بودجه با قيود و الزامات متعددي مواجه است. براي مثال، قانون مي‌گويد درصدي از بودجه بايد به مدارس، درصدي به پاينگاه‌هاي بسيج و درصدي به ساير موارد اختصاص يابد. گاهي اين درصدها در مجموع از ۱۰۰ درصد هم بيشتري مي‌شود و امكان برنامه‌ريزي عملياتي را از بين مي‌برد.

يكي از كارشناسان ارشد استانداری در خصوص نهادهاي پژوهشي ذيل سازمان مديريت و برنامه‌ريزي معتقد است كه به‌درستي كار نمي‌كنند و صرفاً فعاليت‌هاي صوري انجام مي‌دهند. او در اين باره توضيح مي‌دهد: «در گذشته، تمام اعتبارات پژوهشي استان توسط سازمان مديريت استان متمرکز مي‌شد و اين سازمان پس از جمع‌آوري پيشنهادهاي پژوهشي دستگاه‌هاي مختلف، تصميم‌گيري نهايي را انجام مي‌داد. اما در سيستم جديد، هر دستگاه به‌صورت مستقل بايد بودجه پژوهشي خود را مديريت كند. اين تغيير رويه، به‌جاي بهبود وضعيت پژوهش، مشكلاتي را ايجاد كرده است. بسياري از دستگاه‌ها، به‌دليل كمبود بودجه كافي، قادر به انجام پژوهش‌هاي جدي نيستند و به‌جاي آن، به تهيه گزارش‌هاي ساده بسنده مي‌كنند. همچنين، با وجود انجام پژوهش‌هاي متعدد در برخي زمينه‌ها، اين پژوهش‌ها مورد استفاده قرار نمي‌گيرند و پژوهش‌هاي تكراري انجام مي‌شود. ساختار سازماني مركز پژوهش‌هاي استان نيز با مشكلات جدي مواجه است. اين مركز، به‌جاي انجام فعاليت‌هاي پژوهشي، بيشتري به كارهاي اجرائي مشغول است و نيروي انساني آن نيز از تخصص كافي برخوردار نيست. به‌عنوان مثال، در مورد يك پروژه پژوهشي در حوزه پسته، با وجود انجام پژوهش‌هاي متعدد و وجود پژوهشگاه پسته در استان، باز هم پروژه جديدي با بودجه بالا تصويب شد كه نشان از عدم توجه به پژوهش‌هاي قبلي دارد. يكي از دلايل اصلي اين مشكلات، فقدان ثبات در قوانين و مقررات است. تغيير مداوم قوانين و عدم وجود برنامه‌ريزي بلندمدت، باعث بي‌ثباتي در حوزه پژوهش شده است» [۲۰].

استاندار سابق چهارمحال و بختياري در مثالي پرده از اختلافات استانداران با سازمان مديريت و برنامه‌ريزي استان برمي‌دارد. استانداران اختيار تغيير رديف بودجه‌ها به نفع پروژه‌هاي اضطراري يك استان را ندارند و اين مسئله به بحران در برخي مواقع تبديل مي‌شود. وي توضيح مي‌دهد: «استاندار نقش هماهنگ‌كننده دستگاه‌ها را با همديگر دارد. مي‌گويد آقاي اداره آب منطقه‌اي، ما براي اين شهر ضرورتاً نياز داريم كه آب تأمين كنيم و آب نداريم. شما چاه بزنيد و اجازه چاه بدهيد و شما هم لوله بكشيد و آب‌رساني شهر را انجام دهيد. مي‌گويند

قبول! چشم! دستور دادید، انجام می‌دهیم، اما این قدر هم پول می‌خواهیم. استاندار از کجا باید تأمین کند؟ استاندار هیچ کاره است. قبلاً ما یک بودجه تصویب کرده‌ایم و جدولش را در تهران بسته‌ایم، گفته‌ایم این قدر است. **بودجه مبتنی بر ردیف، غلط‌ترین کار کشور است.** سال‌هاست که مقام معظم رهبری داد می‌زند که بودجه را اصلاح کنید و آن وقت استاندار چه کاری می‌تواند بکند؟ می‌گوید آقای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، از این ردیف بردارید و در آن ردیف بگذارید. می‌گوید که من اجازه ندارم باید به تهران بدهم. به تهران می‌رود و کارها قفل است. تصمیم درست استاندار برای اینکه ما آب را به موقع به یک شهری برسانیم تا بحران نشود، در میدان عمل نمی‌شود؛ چون منابع دست استاندار نیست. نتیجه‌اش این می‌شود و یک دفعه برمی‌گردیم و می‌بینیم که همدان آب ندارد، شهر کرد آب ندارد. در همین سال‌ها هم اتفاق افتاد. می‌بینیم که اهواز آب ندارد. یعنی مدیران استان متوجه نمی‌شدند؟ چرا می‌فهمیدند. ساختار غلط استان باعث می‌شود که استاندار نتواند تصمیم بگیرد که اولویت من امروز برای خرج کردن پول‌هایم کجا باشد» [۱۰].

استاندار کردستان نیز به طرز مشابهی معتقد است، اینکه گفته می‌شود مدیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با هماهنگی با استاندار انتخاب می‌شود، همیشگی نیست و به لحاظ سازمانی خود را پاسخ‌گو به استاندار نمی‌داند. او توضیح می‌دهد: «در حال حاضر، عملاً تمامی دستگاه‌ها تحت مدیریت استانداری فعالیت می‌کنند، به جز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که نقش کلیدی را هم در استان بازی می‌کند. بودجه و برنامه‌ریزی در این سازمان توزیع و مصوب می‌شود و دبیر شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان نیز زیرمجموعه آن است. حال اگر دبیر این شورا [ی توسعه و برنامه‌ریزی استان] معاون استاندار باشد و استاندار در انتخاب او نقش داشته باشد، هماهنگی بیشتری در عملکردها ایجاد می‌شود. به عنوان مثال، زمانی که رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه با وجود مخالفت ما، فردی را به ریاست سازمان مدیریت استان منصوب کرد. با اینکه مخالفت خود را اعلام کردیم، ایشان به این موضوع توجهی نکرد و این انتصاب انجام شد. در نهایت، کار به جایی رسید که آقای رئیسی دستور عزل این فرد را صادر کردند. با این حال، من کوتاه آمدم، چرا که سازمان برنامه و بودجه نقشی حیاتی در تأمین منابع استان دارد. نمی‌خواستیم به دلیل رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه کشور، استان از نظر بودجه‌ای متضرر شود. این فرد در طول چهار ماه ۷۰۰ میلیارد تومان تخصیص بودجه را بدون اطلاع به استاندار مدیریت کرده بود. او تلاش می‌کرد کنترل کامل این بودجه را در دست بگیرد و با سیاست‌های دووجهی به مدیران اعمال نفوذ کند، در حالی که چنین حقی نداشت. این در حالی است که در برخی دستگاه‌ها چنین مشکلاتی وجود ندارد. مثلاً آموزش و پرورش که ساختاری وسیع و پیچیده دارد، اما رئیس شورای آموزش و پرورش استاندار است و امور آن نیز با همکاری معاون سیاسی استانداری پیگیری می‌شود» [۱۸].

علاوه بر این، یکی از نکات مربوط به بودجه شهرستان‌ها، نقش نمایندگان مجلس در تخصیص بودجه به پروژه‌هاست. استاندار اسبق تهران ضمن تجربه استانداری، نماینده مجلس شورای اسلامی در مجلس هفتم نیز بوده است، درباره ساختار مطلوب معاونت برنامه و بودجه استانداری به جای سازمان توضیح می‌دهد: «سازمان برنامه و بودجه یک حلقه مازاد است، یک حلقه اضافی است و گرنه بدنه کارشناسی سازمان برنامه و بودجه در ساختاری که ما در دولت نهم و دهم داشتیم کاملاً بدنه کارشناسی حفظ می‌شد، ولی وقتی آقای نماینده مجلس دور میز برنامه‌ریزی می‌نشست، کارشناس من می‌آمد گزارش می‌داد با شاخص، با عدد، با رقم ثابت می‌کرد که این قدر پول برای این قدر فعالیت برای فلان شهرستان گذاشتیم. نماینده اگر حرفی داشت می‌زد، یا قانعش می‌کردیم یا قانعمان می‌کرد، این می‌شد دیگر. بدنه کارشناسی کار انجام می‌داد، بعداً می‌بخشید. قدرت و اقتدار استاندار در قالب نماینده دولت با چه شاخصی تعریف می‌شود؟ یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایش با بودجه تعریف می‌شود. **استانداری که قدرت تصمیم‌گیری برای بودجه در اختیارش نیست، دستگاه اصلاً حسابی از این استاندار نمی‌برد»** [۱۵].

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری مثالی از تجربه شخصی خود مطرح می‌کند مبنی بر اینکه دوران استانداری او در اوج تحریم‌ها بود. در نتیجه دولت پول نداشت و فعالیت ساخت یک بیمارستان دولتی نیمه‌تمام در استان رها شده بود؛ به گونه‌ای که هم پیمانکار و هم مردم ناراضی و تجمع کرده بودند. اینجا، او پیشنهاد خصوصی‌سازی ساخت ادامه بیمارستان توسط پیمانکار و دادن مابقی پول و امتیاز ساخت



بیمارستان به دولت از سوی پیمانکار را مطرح می‌کند؛ اما برای این طرح، استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری به‌عنوان استاندار چند روز در تهران می‌ماند تا بتواند اجازه این طرح را از هیئت وزیران بگیرد [۱۰].

نکته دیگر مربوط به طرح مازاد درآمدی هر استان است که استان اسبق البرز معتقد است اگر سقف معقولی مثل گذشته برای آن تعیین شود، استانداران انگیزه پیدا می‌کنند که با کمک سازمان امور مالیاتی به خوبی رسیدگی کنند تا مازاد آن را بتوانند در استان هزینه عمران کنند. او در این باره توضیح می‌دهد: «یک نکته مهم دیگر این است که قبلاً سازو کاری برای تخصیص مازاد درآمد مالیاتی استان‌ها وجود داشت. به‌عنوان مثال، اگر برای استان البرز سهمیه مالیاتی هزار میلیارد تومان تعیین می‌شد، استاندار می‌توانست با برگزاری جلسات و پیگیری از طریق امور مالیاتی و کارخانه‌ها، این رقم را به ۱۲۰۰ میلیارد تومان افزایش دهد. مازاد ۲۰۰ میلیارد تومانی به استان بازمی‌گشت و در اختیار استاندار قرار می‌گرفت تا برای پروژه‌های مختلف توزیع شود. این سازو کار بسیار کارآمد بود و دو مزیت اصلی داشت:

۱ افزایش نظارت و پیگیری: استاندار و امور مالیاتی به‌طور مداوم بر فرایند وصول مالیات نظارت می‌کردند و تلاش می‌کردند که درآمد بیشتری وصول شود.

۲ بازگشت مازاد به استان: این مازاد در پروژه‌های استانی به کار گرفته می‌شد؛ مانند گازرسانی به روستاها، بهبود زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی، اصلاح جاده‌ها برای کاهش تصادفات یا تجهیز بیمارستان‌ها به دستگاه‌های مدرن مثل سی‌تی‌اسکن. این قانون که به استان اجازه می‌داد مازاد سقف مالیاتی را مدیریت کند، قبلاً اجرا می‌شد. اما یا کاملاً حذف شده یا به قدری پیچیده و محدود شده که عملاً هیچ سهمی به استان‌ها نمی‌رسد. الان اگر سقف مالیاتی مثلاً ۳۰۰۰ میلیارد تومان تعیین شود، استاندار با هر میزان تلاش به نتیجه ملموسی نمی‌رسد و انگیزه‌ها از بین می‌رود. این وضعیت باعث می‌شود همان ۱۰۰۰ میلیارد تومان اولیه وصول شود و امکان افزایش درآمد از بین برود. قبلاً حداقل همان ۱۰۰۰ میلیارد تومان وصول می‌شد و مازاد ۲۰۰ میلیارد تومان برای پروژه‌های مختلف صرف می‌شد؛ از بهبود جاده‌ها و گازرسانی به روستاها گرفته تا تجهیز بیمارستان‌ها. مردم هم متوجه می‌شدند که مالیات‌های پرداختی‌شان به بهبود زیرساخت‌ها و خدمات عمومی بازمی‌گردد. اما حالا دیگر این امکان وجود ندارد و فرصت‌های توسعه از دست می‌رود» [۱۹].

یکی دیگر از چالش‌های استانداران آن است که بانک‌های استان به استاندار پاسخگو نیستند، با اینکه حجم زیادی از سرمایه مردم آن استان را در اختیار دارند. استاندار کرمانشاه در این خصوص توضیح می‌دهد: «در استان مخصوصاً استان‌هایی مثل کرمانشاه که هنوز خیلی راه دارند برای پیشرفت و رشد، بالاخره جزو استان‌های محروم تلقی می‌شوند، خب بانک‌ها نسبت به وزیر اقتصادش خیلی پاسخگو نیستند، چه برسد نسبت به استاندار. استاندار باید با شکل‌های مختلف سعی کند این را جبران کند که مثلاً بانک‌ها به وظایف خود عمل کنند تا مردم کارشان معطل نشود. در خود این بانک‌ها، بدترین وضع در بانک‌های خصوصی است. آنها که دیگر اصلاً یک حکومت خودمختارند، یعنی در وام‌های تکلیفی حضوری ندارند. بانکدار خصوصی می‌گوید خوب که چه؟ حالا استاندار اعتراض هم کند تا برود وزارت اقتصاد، تا بیاید در بانک و برسد به ما، یک سال گذشته است و ما سر جایمان نشسته‌ایم» [۱۳].

استاندار کرمانشاه به‌عنوان راهکار استدلال می‌کند که باید اختیاری به استاندار برای حداقل عزل مدیران بانکی استان با یک شرایط خاص داده شود. او توضیح می‌دهد: «فرض کنید یک بانک وام تکلیفی خود را پرداخت نمی‌کند. برای اینکه این بانک‌ها به وظایف خود عمل کنند، می‌توانیم سیستمی طراحی کنیم که در آن، استاندار به‌طور دوره‌ای (مثلاً هر شش ماه یک بار) عملکرد مدیران بانک‌ها را ارزیابی کنند. حدود نیمی از نمره ارزیابی مدیران بانک‌ها به پرداخت وام‌های تکلیفی وابسته باشد. این یعنی اگر مدیری به وظیفه خود عمل نکند، احتمال برکناری‌اش بیشتر می‌شود. اما باید توجه داشت که استاندار تنها براساس این معیار، مدیران را ارزیابی نکند. بلکه باید یک چارچوب مشخص و قانونی برای این ارزیابی‌ها وجود داشته باشد. یعنی استاندار نمی‌تواند به دلخواه و سلیقه شخصی مدیری را برکنار کند. او باید براساس شاخص‌های مشخصی که از قبل تعیین شده‌اند، عمل کند. این سیستم به ما کمک می‌کند تا بانک‌ها را به انجام وظایف خود ملزم کنیم، بدون اینکه به استاندار اختیارات بی‌حد و حصر بدهیم» [۱۳].



۶. محور شماره دو: تمرکززدایی سیاسی و مالی از استان به شهر و روستا

پیش تر با تمرکززدایی مالی آشنایی صورت گرفت. مقصود از تمرکززدایی مالی از استان به سطح شهر آن است که شوراهای شهر و روستا اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری درباره برنامه و بودجه را داشته باشند. واقعیت آن است که امروزه تا حد زیادی این اختیار به شوراهای مذکور داده شده است؛ به گونه‌ای که بعضاً بودجه شهرداری‌ها بسیار بیشتر از استانداری‌هاست. علاوه بر این، تمرکززدایی سیاسی نیز تا حدی انجام گرفته است که مقصود از آن، افزایش اختیارات شهروندان یا نمایندگان منتخب آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی است. این رویکرد غالباً با سیاست نمایندگی و رقابت میان جریان‌های سیاسی زیر نظر حکومت همراه است. تمرکززدایی سیاسی می‌تواند از طریق ارتقای نفوذ شهروندان یا نمایندگان آنان در تدوین و اجرای سیاست‌ها، به تقویت مردم‌سالاری پیشرفته و مشارکت گسترده عمومی نیز کمک کند. باین حال، در خصوص رابطه سطح استانداری و فرمانداری با شوراها چه در خصوص اختیارات درباره انتخاب شهردار و دهیار چه درباره برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی روایت‌های متفاوتی وجود دارد.

یک روایت مربوط به نمایندگان شوراهای اسلامی است که معتقدند برای شوراها، چه در سطح شهر چه در سطح استان، ارتباط مؤثر و حقیقی برای برنامه‌ریزی از پایین به بالا وجود ندارد. یکی از اعضای شورای عالی استان در این خصوص استدلال کرد که در شوراهای توسعه و برنامه‌ریزی استان، هیچ نقشی برای شوراهای اسلامی از جمله شورای اسلامی استان و پایین تر آن نیست: «الان یک نمونه قانوناً دفترچه‌های عوارضی شهرداری‌ها و دفترچه‌های عوارضی مالی است. لاجرم امسال قبولش می‌کنیم. ما پارسال در شهر خودمان مقاومت کردیم و یک کارهایی انجام دادیم. دفترچه ما با شهرهای دیگر متفاوت است. خود وزارت کشور براساس آن درآمدهای پایدار، یک قوانین و کارهایی را به استان‌ها تجویز کرده است و استان‌ها هم به شهرداری‌ها؛ ولی آن شورا [توسعه و برنامه‌ریزی] فقط ماشین امضای اینها شده است. من پارسال به معاون عمرانی استانمان گفتم که اگر قرار است ما نظر ندهیم، خودتان تأیید کنید و در کمیسیون انجام بدهید. شما هزینه‌اش را هم دادید و قانون را هم شما وضع می‌کنید».

عضو شورای شهر نقده نیز معتقد است که **مجموعه وزارت کشور اعم از شورای توسعه و برنامه‌ریزی و استانداری و غیره با شوراهای اسلامی همکاری لازم را در امر برنامه‌ریزی ندارد**. او می‌گوید: «آنچه برای یک عضو شورا یا فردی که داخل جریان‌های شورایی می‌شود آرزوست، این است که بتواند به نحو احسن در امور شهر یا در امور حوزه انتخابیه خودش تأثیرگذار باشد. باتوجه به تخصص‌های لازم که داشتیم، آنچه برآورد من بود، آرزو داشتم که برنامه‌های میدانی و تحقیقات میدانی که در خصوص شهر نقده و بعضی از شهرهای هم‌جوار انجام داده بودم به سرانجام برسند؛ ولی من در واقعیت تعاملی را که باید فی‌مابین وزارت کشور و جریان‌های شورایی وجود داشته باشد در عرض این پنج دوره، آن طوری که باید می‌بود، ندیدم» [۲۱].

با وجود همه این ضعف‌ها، خود نمایندگان شوراهای اسلامی، بعضاً هم در سطوح شهر و روستا و هم در سلسله‌مراتب شورایی تا شورای عالی استان‌ها اقدام به برنامه‌ریزی و تصویب طرح‌هایی برای شهر، روستا و استان و کشور داشته‌اند. یکی از اعضای شورای عالی استان‌ها استدلال می‌کند که ساختار شورایی این زمینه را برای پختگی طرح‌ها تا حدودی فراهم می‌کند: «منی که از کف جامعه با پنج انتخابات در شورای عالی استان‌ها آمدم، با سه دوره تجربه شورای خودم می‌دانم که مشکلات چه هستند. وقتی اینجا در قالب یک طرح در استان از شهرستان شروع می‌کنم، پختگی لازم را پیدا می‌کند. بعد به استان می‌آید و در آنجا باز هم یک مشورت‌خواهی بین اعضای شورای استان می‌شود و باز پختگی بیشتری را پیدا می‌کند. باتوجه به همه اقشار جامعه فرهنگی‌ای، از دانشگاهی گرفته تا غیردانشگاهی، موارد مرتبط با آن مشکل یا موضوع رصد می‌شود. وقتی در سطح شورای عالی استان‌ها می‌آید، اینجا ما هشت تا کمیسیون داریم. کمیسیون‌ها همه آن موارد را رصد می‌کنند». در واقع، خود اعضای نماینده در قالب کمیسیون‌های مختلف ضمن رصد و ارزیابی اقدام به بررسی طرح‌ها می‌کنند.



روایت دیگر مربوط به استانداران است که معتقدند مسئول پیشرفت یا پسرفت استان‌اند، اما نه در برنامه‌ریزی و نه بودجه‌ریزی شهرهای استان خود نقش واقعی ندارند و عملاً این شهرداران و شوراهای شهرند که در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی شهرهای یک استان نقش جدی ایفا می‌کنند. استاندار اسبق تهران در خصوص سختی کار استاندار در تعامل با شهرداران متعدد می‌گوید که بعضاً براساس قوانین موجود، شهرداران به اندازه کافی به استانداران پاسخ‌گو نیستند. او توضیح می‌دهد: «در استانی که ۶۰-۶۵ تا شهر وجود دارد یا ۳۰ تا شهر با ۳۰ تا شهردار وجود دارد، شهرداران به استاندار، به مدیریت اجرایی استان پاسخ‌گو نباشند؟ مگر می‌شود اداره کرد؟ یکی از مشکلات، تعدد مراکز قانونگذاری است که هر کس دارد قانون برای خودش وضع می‌کند. خب می‌آیید در بحث مدیریت محلی و منطقه‌ای مواجه می‌شوی با یک آیت‌مش به نام شوراها. یکی از مهم‌ترین مسائل در بحث یک استاندار در یک استان هماهنگی و سازمان‌دهی مدیریت شهرهاست. شما این اختیار را با شوراها از دستش درآوردید» [۱۵].

استدلال استاندار اسبق تهران بر این است که استانداران نگاه کلان‌تری نسبت به منافع استان دارند؛ در حالی که شهرداری‌ها صرفاً به منافع منطقه خود می‌اندیشند و بعضاً با نوع درآمدزایی‌هایشان دچار تعارض منافع هم هستند. این مسائل بعضاً منجر به منحل شدن شوراها و شهرداری‌ها و اداره بدون سرپرست شهرها می‌شود. او توضیح می‌دهد: «هر چه استاندار برایش دلیل می‌آورد که آقا ما این بالا نشستیم مسائل اجرایی را می‌بینیم، اما شما زمین‌داری، شما بنگاه‌داری، شما بنگاه‌های معاملاتی داری، شما مصالح‌فروشی، شما مسائل را نمی‌بینی. می‌گویم من شورا هستم. قانون اساسی به من اجازه داده که به تو شهردار معرفی کنم. تو هم موظفی برابر قانون حکمش را بزنی. شورا، شهردار معرفی می‌کند به استاندار، استاندار نظرش مخالف است، کشمکش بین شورا، استاندار، وزارت کشور، سه ماه، چهار ماه. باید شهرداری بعضی وقت‌ها یک سال با سرپرست اداره بشود تا دعوی بین نماینده، وزارت کشور، استاندار و شورای شهر حل بشود. الی‌ماشاءالله از این موارد متعدد دارید» [۱۵].

استاندار اسبق تهران ریشه مشکل را در این می‌بیند که شهرداری‌ها توسط شوراها گرو گرفته شده‌اند و اکثر اعضای شوراهای شهر کاسب‌کار یا نماینده‌ای از اصناف اقتصادی شهرند. او توضیح می‌دهد: «الان شورا شهردار را گرو می‌گیرد و اغلب شما می‌بینید اعضای منتخب شوراها چه کسانی هستند؟ اغلب کسانی هستند که در بحث مسائل شهری منفعی برایشان لحاظ می‌شود. بنگاه‌دارها ملاکین هستند» [۱۵]. استاندار اسبق تهران استدلال می‌کند که **در تجربه پیش از تشکیل شوراها، قبل از ۱۳۷۷، استاندار شهردار را تعیین می‌کرد و شهردار به استاندار پاسخ‌گو بود.** او توضیح می‌دهد: «زمانی من قائم‌مقام شورای شهر بودم به‌عنوان استاندار، شهردار را بررسی می‌کردم، زیور و می‌کردم، توانش را می‌سنجیدم. قدرت مدیریتی‌اش را می‌دیدم. سوابقش را نگاه می‌کردم و حکم می‌زد. از او وظیفه و مسئولیت می‌خواستیم به من پاسخ بدهد. شما از وقتی شوراها آمده، دیگر شهردار به استاندار پاسخ‌گو است؟ سؤال من از شماست» [۱۵].

با این حال، مدیر کل دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا وزارت کشور، با توجه به اینکه هم دوران پیش از تشکیل شوراهای اسلامی و هم پس از آن را در داخل نظام اداری تجربه کرده است، درباره تفاوت این دو دوران می‌گوید: «پیش از سال ۱۳۷۷ استانداری‌ها به‌عنوان **تصمیم‌گیر اصلی بسیاری از امور شهرها به نیازمندی‌های شهر توجه نمی‌کردند. این در حالی است که با تشکیل شوراهای شهر و روستا، اعضا به دلیل ارتباط با بدنه مردمی بهتر می‌توانند نیازها را درک و به شهرداری‌ها منتقل کنند. البته این به معنای بدون ایراد بودن ساختار فعلی نیست. یکی از مهم‌ترین ایرادات آن است که شوراها محلی نگاه می‌کنند؛ در حالی که نگاه استاندار ملی است» [۲۲].**

با این حال، شهرداران و شوراها نیز در بسیاری مواقع با یکدیگر چالش دارند. بسیاری ریشه این چالش‌ها را سهم‌خواهی اعضای شوراهای شهر از شهرداران می‌دانند. از این رو، هر زمان که اراده کنند، شهردار را حذف می‌کنند. بسیاری از دولتمردان معتقدند که **استاندار باید در عزل شهرداران نقش داشته باشد.** استاندار کردستان استدلال می‌کند: «حداقل عزل آن را استاندار بتواند نقش داشته باشد. فکر می‌کنم در واقع کلید اصلی اختیارات و کارآمدی و نفوذ مدیریت و اینها همین مسئله است که الان وجود ندارد» [۱۸].

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری نیز معتقد است **همان طور که استاندار حکم شهرداران را صادر می کند، باید در عزل آنها هم نقش داشته باشد**. او توضیح می دهد: «استاندار برای شهرهای کوچک به عنوان شهردار حکم می زند، شورا انتخاب می کند و استاندار می گوید آقای فلانی، بر حسب انتخاب شورا، جناب عالی شهردار شدید. کسی که حکم می زند، چه کسی است که خودش دیگر نمی تواند تغییری در آن بدهد؟ من حکم می زنم و او عزل می کند. اگر شورا می تواند عزل کند، قاعدتاً به طریق اولی من حکم را صادر کرده ام و من هم باید بتوانم عزل کنم. من هر وقت اراده کردم، باید بتوانم شهرداری را که خودم حکمش را زده ام بگویم باطل است و دیگر شهردار نیست. ولی الان آقای استاندار نمی تواند این کار را بکند» [۱۰].

ملاحظه دیگر استانداران ناظر به نظارت بر خرج و دخل های بودجه های شهری است که بدون نظارت رها شده اند. استاندار اسبق البرز نیز معتقد است: «**در خصوص نظارت بر اعتبارات شوراها و شهرداری خلأ قانونی وجود دارد و هیچ کدام از دستگاه های نظارتی ورود نمی کنند**» [۱۹]. استاندار کردستان نیز تأیید می کند که «در درآمدهای خود شهرداری، دیوان محاسبات دیگر مسئولیت ندارد. گرچه نظارت را سازمان بازرسی به صورت محدود دارد. مثلاً می آید در یک مدیر کل امور شهری یا اداره کل امور شهری تا به آن یک گزارش داده شود، ولی اینکه یک ساختاری وجود داشته باشد دقیقاً تفریح بودجه معلوم بشود که شهردار چقدر پول در اختیارش هست و چقدر درآمد دارد کجا و چطور خرج می شود؟ اینها الان نظارتش با شورا است ولی نظارت مؤثری نیست» [۱۸].

۷. محور شماره چهار: تمرکززدایی اداری به مثابه تفویض اختیار به شهرداری ها

تفویض اختیار به عنوان شکلی از تمرکززدایی اداری، زمانی رخ می دهد که دولت ها بخشی از وظایف خود را به واحدهای شبه مستقل دولت محلی منتقل می کنند. این فرایند شامل واگذاری اختیارات تصمیم گیری، مالی و مدیریتی است. معمولاً در این چارچوب، مسئولیت ارائه خدمات به شهرداری ها سپرده می شود. شهرداری ها از این طریق می توانند منابع درآمدی خود را افزایش دهند و به طور مستقل درباره سرمایه گذاری ها تصمیم گیری کنند. در این سیستم، دولت های محلی دارای مرزهای جغرافیایی مشخص و قانونی اند که در چارچوب آن به اجرای وظایف عمومی و اعمال اقتدار می پردازند.

یکی از مشکلات حکمرانی محلی در ایران، عدم مدیریت یکپارچه شهری است. این مقاومت نیز به منظور تفویض اختیارات به شهرداری ها نه از سوی استانداران یا فرمانداران، بلکه از سوی دستگاه های خدمت رسان ذیل وزارتخانه های مختلف صورت می گیرد که چه بسا حاضر به دادن اختیارات سطوح پایینی وزارتخانه به استاندارها هم نیستند. امید خدیری میرقائد، عضو شورای شهر لالی خوزستان در این باره استدلال می کند: «در شهرستان در بدترین شرایط یا با بهترین شرایط، مردم با شورا تماس می گیرند که فاضلاب خراب است؛ اگر قطعی آب باشد، شورا! شورا! مجموعه ای است که نظارت بر شهرداری و خدمات شهری دارد؛ ولی هر ارگانی و هر اداره ای برای خودش مجزاست. اداره آبفا هست، اداره برق هست، اداره گاز هست و باز هم تمام مشکلات عدیده به شورا و شهرداری برمی گردد؛ یعنی شورا را فقط به شهرداری بسنده کرده اند... شورا دستش باز نیست. می گویند اداره گاز چرا این طور است یا در اداره برق چرا چنین اتفاقی افتاده است یا در اداره آبفا فلان شده است؟ آبفا مشکل دارد و رئیس آبفا باید جواب بدهد. اگر لوله فاضلاب مشکل دارد و لاین فاضلاب شهری فلان شهر مشکل دارد، اداره فاضلاب باید جواب بدهد» [۲۴].

یکی از وجوه مهم اختیارات شوراها ناظر به مدیر کل های استانی است که بسیاری از سازمان های خدمت رسان در اختیار آنهاست. نماینده شورای شهر تالش، از **نبودن تباطر رسمی - حقوقی میان نمایندگان شوراهای اسلامی با رؤسای اداره ها و مدیر کل های سازمان های خدمت رسان** می گوید. در حالی که بسیاری از مسائل مربوط به شهر دست مدیر کل هاست و فشار مردمی بر نمایندگان شورا است. او توضیح



می‌دهد: «وقتی در شورای شهر یعنی در مورد مسئله ترکیدگی آب لوله‌کشی به من زنگ می‌زنند، من چگونه با رئیس آب ارتباط ایجاد کنم؟ الان ارتباط غیررسمی است؛ زنگ می‌زنم به آقای رئیس آب که لوله فلان خیابان ترکیده است یا می‌رود اصلاح می‌کند یا نمی‌کند. اگر اصلاح نکنند، شهروند من می‌گوید خاک‌برسر شورا که عرضه ندارد یک ترکیدگی لوله را بگیرد» [۲۵].

نماینده شورای شهر تالش، عضو شورای شهر تالش، راهکار را در ایجاد یک رابطه قانونی برای اتصال نماینده مردم در شورا با مدیر کل راعطای حق نظارت بر عملکرد مدیر کل های این نهادهای خدمت‌رسان در سطوح متناظر خود - روستا، شهر، شهرستان و استان - می‌داند.

درواقع، نه حق انتخاب مدیر کل‌ها بلکه حق نظارت بر عملکرد آنها را مطلوب می‌داند. او توضیح می‌دهد: «ببینید نظارتی شبیه به نظارت مجلس بر عملکرد وزیران، قطعاً باید بین شورا و مدیر کل‌ها وجود داشته باشد. اصلاً شورا در انتخاب هم دخالت نداشته باشد» [۲۵]. یکی از تکرارترین عبارات نمایندگان شوراهای اسلامی آن است که «شورای شهر تبدیل به شورای شهرداری شده است». این جمله اشاره به محدود کردن شورا به نهاد خدمات‌رسان شهرداری است و سلب «حق» نظارت شورا بر سایر دستگاه‌های خدمت‌رسان موجود در سطح شهر است. اساساً طرح مدیریت یکپارچه شهری به دنبال آن است که این دستگاه‌های خدمت‌رسان را ذیل مجموعه شهرداری تعریف کند تا هم تداخل سازمان‌ها کمتر شود و هم شوراها به‌عنوان نمایندگان مردم بر آنها نظارت داشته باشند.

شهردار اسبق دارخوین خوزستان در تجربه شهرداری نیز به ناهماهنگی سازمان‌های خدمات‌رسان با شهرداری از یک سو و با خودشان از سوی دیگر اشاره می‌کند: «متأسفانه در بسیاری از موارد، بدون مطالعه کافی در حوزه آب و فاضلاب، تصمیم به آسفالت خیابان‌ها گرفته می‌شود. برای مثال، ما بارها شاهد این بوده‌ایم که خیابانی که به تازگی آسفالت شده، چند روز بعد مجدداً حفاری می‌شود تا لوله‌های آب یا فاضلاب تعمیر شوند. رفو کردن مشکل نیست! اما وقتی به آب و فاضلاب می‌گوییم، می‌گویند اختیارات و بودجه ما محدود است. شرکت گاز هم دو هفته بعد می‌آید و حفاری می‌کند. مخابرات هم فیبر نوری را قطع می‌کند و همه‌جا پر از چاله شده است. مردم هم تعجب می‌کنند که چرا خیابانی که تازه آسفالت شده، این قدر زود خراب می‌شود! این یعنی عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف و هدر رفتن منابع!» [۲۶]. شهردار اسبق دارخوین در پاسخ به این سؤال که مگر فعالیت‌های سازمان خدمات‌رسان شهری در شورای اداری شهرستان به ریاست فرمانداری هماهنگ بررسی نمی‌شود؟ پاسخ داد: «بله بررسی می‌شود، ولی یک‌به‌یک هماهنگ نمی‌شود. مثلاً شهردار را به جلسه شورای اداری دعوت نمی‌کنند. اگر دعوت هم بشود باز این مشکلات رخ می‌دهد، زیرا ناخواسته اتفاق می‌افتد؛ زیرساخت مثلاً لوله فرسوده شده، این اداره هم دستش نیست، یک مرتبه آب بیرون می‌زند، راهی ندارد. درواقع، مدیریت از اول واحد نبوده است. سی سال پیش لوله کار گذاشته شده است» [۲۶]. در واقع، نمی‌توان یک‌به‌یک فعالیت‌ها را با یک جلسه شورای اداری شهرستان گرفت و با هم ذیل فرماندار هماهنگ کرد.

استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری درباره راه‌حل کاربردی برای مدیریت یکپارچه شهری، الگوبرگشت از تجربه فرمانداری‌های ویژه را مثال می‌زند. او توضیح می‌دهد: «با الگوبرگشت از تجربه فرمانداری‌های ویژه، می‌توان در اتصال دستگاه‌های خدمت‌رسان به شهرداری‌ها کمک کرد. شهرداری‌ها در مدل مدیریت یکپارچه شهری می‌توانند نقشی مشابه فرمانداری‌های ویژه ایفا کنند. به‌طور مثال، من به‌عنوان معاون ویژه استاندار در حوزه جغرافیایی سبزوار فعالیت می‌کردم؛ به این معنا که ادارات کل استان، مانند اداره برق که در مرکز استان (مشهد) مستقرند، در منطقه سبزوار تحت هماهنگی و تبعیت من فعالیت داشتند. این الگوی هماهنگی در شهرها نیز به همین شکل اعمال می‌شود و مفهوم مدیریت یکپارچه شهری در آن متجلی می‌شود. به‌عنوان مثال، رئیس مرکز بهداشت مشهد در حوزه شهر مشهد با شهردار مشهد هماهنگ می‌شود؛ در حالی که وظایف تخصصی و سیاستگذاری‌های وزارت بهداشت همچنان پابرجاست. در این میان، شهردار نقش هماهنگی فعالیت‌ها در محدوده شهر را ایفا می‌کند؛ در حالی که استاندار وظیفه هماهنگی کلیه عناصر استان، شامل شهرها، روستاها و سایر مناطق را برعهده دارد».

۸. محور شماره پنج و شش: تمرکززدایی اقتصادی

یکی از مهم‌ترین روش‌های تمرکززدایی از دیدگاه دولت، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی است. این دو رویکرد با انتقال مسئولیت انجام بسیاری از کارها از بخش دولتی به بخش خصوصی، به دنبال افزایش کارایی و بهره‌وری‌اند. خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی اغلب با آزادسازی اقتصادی و گسترش بازار همراه است و به بخش خصوصی اجازه می‌دهد تا در فعالیت‌هایی که پیش‌تر به‌طور انحصاری در دست دولت بود، مشارکت کند. دامنه خصوصی‌سازی بسیار گسترده است و از واگذاری کامل یک خدمت یا کالا تا مشارکت دولت و بخش خصوصی در ارائه خدمات را شامل می‌شود. با این حال، خصوصی‌سازی باید با احتیاط انجام شود تا به توزیع نابرابر ثروت و قدرت در جامعه منجر نشود. بنابراین، حفظ تعادل بین بخش خصوصی و دولتی، تضمین مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها و توزیع عادلانه منابع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همچنین، باید توجه داشت که خصوصی‌سازی نباید به‌حدی پیش‌رود که قدرت دولت در پیشبرد اهداف ملی تضعیف شود. عمده تمرکز قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه اقتصاد مردم‌پایه ذیل مؤلفه‌هایی همچون «واگذاری اموال دولت به بخش خصوصی»، «سهیم کردن بخش خصوصی در وظایف دولت»، «سهیم کردن بخش خصوصی در مالکیت و اداره اموال دولت»، «اقتصاد تعاونی»، «حمایت سیاستی از نهادهای خصوصی فعال فرهنگی» و «مالیات به مثابه مشارکت مردم در اقتصاد عمومی» است.

با این حال، یکی از چالش‌های طرح‌های مولدسازی و خصوصی‌سازی آن است که استانداران برای کوچک‌ترین پروژه‌ها نیز به مراجعه به مرکز، یعنی هیئت وزیران، برای گرفتن اخذ مجوز مجبورند. با این حال، به نظر می‌رسد بهتر است سازوکارهایی طراحی شود که استاندار بتواند برخی از پروژه‌ها - علی‌رغم اینکه مربوط به اموال یک وزارتخانه خاص می‌شود - به‌منظور بهره‌وری بیشتر از انواع روش‌های یادشده یعنی «واگذاری اموال دولت به بخش خصوصی»، «سهیم کردن بخش خصوصی در وظایف دولت»، «سهیم کردن بخش خصوصی در مالکیت و اداره اموال دولت»، «اقتصاد تعاونی»، «حمایت سیاستی از نهادهای خصوصی فعال فرهنگی» و «مالیات به مثابه مشارکت مردم در اقتصاد عمومی» استفاده کند.

۹. اعتبارسنجی داده‌های پژوهشی: مطالعه دلفی

پرسش‌نامه پیش‌رو مربوط به طرح پژوهشی تجربه‌نگاری حکمرانی محلی از سوی دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس است که حاصل مصاحبه با حدود سی نفر از مسئولین اعم از نمایندگان مجلس، نمایندگان شوراهای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران و غیره است. بر این اساس، تعدادی چالش و رهیافت برای حل مشکلات به صورت استقرایی به دست آمده است که این پرسش‌نامه به دنبال اعتبارسنجی هر یک از چالش‌ها و رهیافت‌ها از طریق محاسبه میانه، میانگین و انحراف معیار موجود در روش دلفی کلاسیک تعدیل شده است. از این رو، از ده نفر از کارشناسان و نخبگان اجرایی - علمی خواسته شد تا در ابتدا از خیلی کم‌اهمیت (نمره ۱)، کم (نمره ۲)، متوسط (نمره ۳)، زیاد (نمره ۴) و خیلی زیاد (نمره ۵) به هر یک از چالش‌ها یا رهیافت‌ها نمره دهند. سپس در صورت نیاز به اظهار نظر کتبی در خصوص نظر خود توضیحات بیشتر ارائه دهند تا در فرایند پژوهش استفاده شود.

پژوهش حاضر سعی خواهد کرد تا از طریق محاسبه میانه، میانگین و از همه مهم‌تر انحراف معیار (SD)^۱ نشان دهد در مقوله‌بندی‌های مختلف چقدر اختلاف یا اجماع بین نخبگان وجود داشته است. از این رو، در یک راند دلفی می‌توان این محاسبات را انجام داد بدون اینکه نیازی به راندهای دیگر برای رسیدن به اجماع کامل باشد. انحراف معیار نشان می‌دهد داده‌ها چقدر از میانگین فاصله دارند. اگر مقدار انحراف معیار بالا باشد، یعنی دیدگاه‌ها پراکنده‌اند؛ اگر پایین باشد، یعنی نظرها نزدیک به هم‌اند. فرمول محاسبه انحراف معیار به این شکل است، هر چند

1. Standard Deviation (SD)



در این پژوهش از نرم‌افزار SPSS استفاده شده است:

فرمول محاسبه انحراف معیار:

σ : انحراف معیار است.

n : تعداد افراد یا تعداد نمونه بررسی شده است.

X_i : مقدار هر نمونه است.

\bar{X} : مقدار میانگین.

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

زمانی که شیوه پرسش‌نامه برای نمره‌دهی بین ۱ تا ۵ باشد، آنگاه تفسیر عدد انحراف معیار به شرح زیر است:

تفسیر در دلفی	مقدار انحراف معیار
$SD \approx 0$	دیدگاه‌ها یکسان یا بسیار نزدیک - اجماع کامل
$SD \leq 1$	اختلاف جزئی - اجماع نسبی
SD بین ۱ تا ۱/۵	نیاز به دورهای بیشتر دلفی
$SD > 1.5$	اجماع وجود ندارد - اختلاف بالا

مقوله‌بندی‌ها به منظور بررسی اجماع یا پراکندگی نظرات نخبگان عبارت‌اند از: الف) چالش‌ها و رهیافت‌های نظارت بر انتخابات نامزدهای بر شوراها، ب) چالش‌ها و رهیافت‌های نظارت بر فساد در شوراها، ج) چالش‌ها و نظارت بر کمیته‌های تطبیق، د) چالش‌ها و رهیافت‌های تعاملات نمایندگان شوراها و نمایندگان مجلس، ه) چالش‌ها و رهیافت‌های تعاملات نمایندگان شوراها و مدیران دولتی استان. در جدول ۴ گزاره‌های ادعایی برآمده از مصاحبه و پژوهش ارائه می‌شود که توسط مدل بالا اعتبارسنجی شده‌اند:

جدول ۴. گزاره‌های اصلی تجربه‌نگاری حکمرانی محلی و اعتبارسنجی آنها به روش دلفی

ردیف	مقولات اصلی	گزاره‌ها	انحراف معیار	میان	میانگین
۱	چالش‌های نظارت بر نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی	هیئت نظارت نمایندگان مجلس بر فرایند تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی ضعیف‌تر از نظارت شورای نگهبان بر نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس و شورای اسلامی است.	۱۰۰۳۳	۴۰۰۰	۳۰۸۰
		نمایندگان مجلس در تأیید و رد صلاحیت‌های نامزدهای انتخابات شورای اسلامی درگیر تعارض منافع شخصی و سهم‌خواهی‌اند.	۰۰۵۲۷	۴۰۵۰	۴۰۵۰
		دستگاه نظارتی اعم قضایی و اطلاعاتی به نمایندگان مجلس اعتماد کافی ندارند و نمی‌توانند اطلاعات شخصی افراد را در اختیارشان قرار دهند.	۰۰۹۷۲۰	۳۰۰۰	۳۰۵۰
		نمایندگان مجلس برخلاف شورای نگهبان امکان انباشت و بایگانی اطلاعات درباره نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی را ندارند. در نتیجه، عدم امکان انباشت اطلاعات نامزدها در نزد نمایندگان مجلس یک معضل است.	۰۰۸۲۳۰	۴۰۵۰	۴۰۳۰
		شاخص‌های ذکر شده برای تأیید و رد صلاحیت‌ها کلی، کیفی و مبهم است. همین مسئله دست ناظران را در تأیید و رد صلاحیت غیراصولی باز می‌گذارد. از این رو، فقدان شاخص‌های دقیق و کمی برای تأیید و رد صلاحیت نامزدها یک معضل است.	۱۰۳۵۰	۴۰۰۰	۳۰۴۰
۲	رهیافت‌های ناظر بر نظارت بر نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی	اعضای شوراهای اسلامی دچار فقدان دانش و تخصص کافی‌اند. این نشان از نبود فیلترهای مناسب برای شرکت در انتخابات شوراهای دارد.	۱۰۵۰۶	۴۰۰۰	۳۰۶۰
		سپردن نظارت بر صلاحیت نامزدها به یک ساختار رسمی مستقل از نمایندگان مجلس	۰۰۹۹۴۰	۴۰۰۰	۳۰۹۰
۳	چالش‌های ناظر بر فساد در شوراهای اسلامی	برگزاری دوره و آزمون ورودی برای نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی	۱۰۴۳۰	۴۰۰۰	۳۰۴۰
		فرهنگ سیاسی- اجتماعی قبیله‌گرایی و سهم‌خواهی	۱۰۳۳۷	۳۰۷۰	۴۰۰۰
		چالش سازوکارهای نظارتی مبتنی بر خودکنترلی در نظام نمایندگی ایران	۱۰۳۳۳	۳۰۰۰	۳۰۰۰
		فقدان سازوکار نظارتی مستقل همچون دیوان محاسبات برای شورا و شهرداری	۰۰۹۹۴۰	۴۰۰۰	۴۰۱۰
		تضعیف جایگاه نظارتی فرمانداری با وابسته شدن به بودجه شورا و شهرداری	۱۰۴۳۴	۴۰۰۰	۳۰۵۰
۵		عدم شفافیت در استخدام‌ها، انتصاب‌ها و املاک و پروژه‌ها	۱۰۱۳۵	۴۰۰۰	۳۰۸۰



ردیف	مقولات اصلی	گزاره‌ها	انحراف معیار	میانه	میانگین
۱	رهیافت‌های ناظر بر فساد در شوراهای اسلامی	لزوم تشکیلات یکپارچه سازمان‌دهنده کادر راهبر نظام سیاسی	۰.۹۱۹۰	۳,۰۰	۳,۲۰
۲		ایجاد ساختاری شبیه به دیوان محاسبات مخصوص حسابرسی و تفریغ بودجه حوزه شورا و شهرداری‌ها	۰.۶۳۲۰	۴,۰۰	۴,۲۰
۳		لزوم ایجاد سازوکار دخالت شورای فنی استانداری در ارزیابی پروژه‌های شهرداری‌ها	۱.۰۶۳۶	۳,۰۰	۲,۷۰
۴		لزوم بازنگری در جایگاه حقوقی شوراها و شهرداری‌ها	۱.۰۲۶۹	۴,۰۰	۳,۵۰
۱	چالش‌های ناظر بر کمیته‌های تطبیق شهرستان	تأیید و رد مصوبات در کمیته تطبیق شهرستان ملاک و معیار سنجش عینی ندارد.	۱.۰۵۵۴	۴,۰۰	۴,۰۰
۲		چالش امکان تفاسیر مختلف توسط بازیگران مختلف از شورا تا وزارت کشور	۱.۰۷۷۵	۴,۰۰	۳,۶۰
۳		ناآشنایی اعضای کمیته تطبیق با قوانین مربوط به شوراهای شهر و شهرداری	۱.۰۲۸۷	۴,۰۰	۳,۹
۱	رهیافت‌های ناظر بر کمیته‌های تطبیق شهرستان	آموزش اعضای کمیته تطبیق به‌خصوص فرمانداران در خصوص قوانین مربوط به شوراها	۰.۷۳۸۰	۴,۰۰	۴,۱۰
۲		عینی کردن ملاک‌ها و معیارها در کمیته‌های تطبیق شهرستان	۱.۰۲۸۷	۴,۵۰	۴,۱۰
۱	چالش‌های تعاملات نمایندگان مجلس و نمایندگان شورا	نبود ارتباط رسمی بین نمایندگان مجلس و نمایندگان شوراهای اسلامی	۰.۹۱۹۰	۳,۵۰	۳,۸۰
۲		برخی نمایندگان مجلس به نمایندگان شوراهای شهر به چشم رقیب نگاه می‌کنند.	۰.۸۷۶۰	۴,۰۰	۳,۹۰
۳		کارشکنی برخی نمایندگان مجلس در تعامل با نمایندگان شورا در رسیدگی به امور محلی مردم	۱.۱۱۷۹	۳,۵۰	۳,۵۰
۴		تلاش برخی نمایندگان مجلس برای تعیین شهردار	۰.۹۴۳۰	۴,۰۰	۴,۰۰
۵		گرفتن امکانات از نهادهای ملی خالی از نفوذ نمایندگان مجلس راحت‌تر است.	۰.۷۳۸۰	۳,۰۰	۳,۱۰
۶	رهیافت‌های تعاملات نمایندگان مجلس و نمایندگان شورا	آسیب محلی رأی آوردن نمایندگان مجلس شورای اسلامی	۰.۷۳۸۰	۳,۰۰	۳,۱۰
۱		تراکم‌زدایی دستگاه‌های وزارتخانه‌ها از پایتخت به استان‌ها	۰.۷۳۸۰	۴,۰۰	۳,۹۰
۲		بازطراحی انتخابات مجلس به‌گونه‌ای که نمایندگان مجلس نمایندگان شورا را به چشم رقیب منطقه‌ای نگاه نکنند.	۱.۰۲۲۹	۵,۰۰	۴,۲۰

ردیف	مقولات اصلی	گزاره‌ها	انحراف معیار	میانه	میانگین
۱	چالش‌های تعاملات نمایندگان شوراها و مدیران دولتی استان	درگیری و مقاومت در برابر گزینه‌های شوراها برای شهرداری	۰.۶۷۵۰	۴,۰۰	۴,۳۰
۲		استاندار در عزل و نصب شهردار نقشی ندارد.	۱.۰۳۳	۴,۵۰	۴,۲۰
۳		درگیری بین شورا و فرمانداری بر سر پروژه‌ها- سوءظن یا بوروکراسی ناکارآمد	۰.۶۷۵۰	۴,۰۰	۳,۷۰
۴		نقش نداشتن اعضای شوراهای اسلامی و شهرداران در شورای اداری استان	۰.۹۹۴۰	۴,۰۰	۴,۱۰
۵		ناهماهنگی‌های ساختاری بین اداره‌های سازمان‌های خدمات‌رسان و مجموعه شورا و شهرداری	۰.۷۸۹۰	۴,۰۰	۴,۲۰
۶		فصل بودن سیستم انگیزشی ساختار مدیریتی کشور	۰.۵۲۷۰	۴,۵۰	۴,۵۰
۷		یکی از علت‌هایی که شهرداری‌های کلان‌شهرها بهتر از شهرهای کوچک عمل می‌کنند، آن است که رئیس‌جمهور به رای کلان‌شهرها می‌تواند تکیه کند.	۱.۱۷۴	۳,۰۰	۳,۴۰
۸		تنش استاندار و شورا بر اساس منافع استان و شهر	۰.۸۴۳۰	۳,۰۰	۳,۶۰
۹		نداشتن دانش تخصصی اعضای شورا مانعی بر مدیریت یکپارچه شهری	۱.۰۵۹	۴,۰۰	۳,۷۰
۱	رهیافت‌های تعاملات نمایندگان شوراها و مدیران دولتی استان	حق انتخاب شهردار با شورا، اما حق عزل شهرداران با هیئت حل اختلاف استان	۱,۳۵۰	۴,۰۰	۳,۶۰
۲		ارمغان مدیریت یکپارچه شهری با الگوگیری از فرمانداری‌های ویژه	۱.۲۵۲	۴,۰۰	۳,۳۰

مأخذ: همان.

برای نمونه به محاسبه مواردی از چالش‌ها و رهیافت‌ها اشاره می‌شود:

الف) نمایندگان مجلس در تأیید و رد صلاحیت‌های نامزدهای انتخابات شورای اسلامی درگیر تعارض منافع شخصی‌اند.

گزینه	فراوانی پاسخ	درصد فراوانی
خیلی کم اهمیت	۰	۰
کم اهمیت	۰	۰
متوسط	۰	۰
مهم	۵	۵۰
خیلی مهم	۵	۵۰
جمع	۱۰	۱۰۰

بر اساس نمرات به دست آمده از پرسش نامه مقدار میانگین (Mean)، میانه (Median) و انحراف معیار (SD) در نرم افزار SPSS به این شکل است:



عنوانین	Ch2nezarat
میانگین	4.50
میانه	4.50
انحراف معیار	0.572

باتوجه به اینکه انحراف معیار کمتر از یک بوده است، اختلاف بین نخبگان جزئی است و در نتیجه اجماع نسبی وجود دارد.

ب) تراکم‌زدایی دستگاه‌های وزارتخانه‌ها از پایتخت به استان‌ها: تراکم‌زدایی یکی از انواع تمرکززدایی اداری است که در آن، اختیارات تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مالی و مدیریتی را بین سطوح مختلف دولت مرکزی-استان توزیع می‌شود. این مسئله کمک خواهد کرد که چه نمایندگان مجلس و چه نمایندگان شوراهای اسلامی برای گرفتن امکانات ناگزیر از این نباشند که حتماً در سطح مرکزی و پایتخت به دنبال رایزنی باشند، بلکه مقامات استان ضمن شنیدن درخواست‌های نمایندگان شوراها، قدرت تصمیم‌گیری و اجرا داشته باشند تا اندکی بار از دوش دولت مرکزی برداشته شود.

گزینه	فراوانی پاسخ	درصد فراوانی
خیلی کم اهمیت	۰	۰
کم اهمیت	۰	۰
متوسط	۳	۳۰
مهم	۵	۵۰
خیلی مهم	۲	۲۰
جمع	۱۰	۱۰۰

بر اساس نمرات به دست آمده از پرسش نامه مقدار میانگین (Mean)، میانه (Median) و انحراف معیار (SD) در نرم افزار SPSS به این شکل است:

عنوانین	R1majlesshora
میانگین	3.90
میانه	4.00
انحراف معیار	0.738

باتوجه به اینکه انحراف معیار کمتر از یک بوده است، اختلاف بین نخبگان جزئی است و در نتیجه اجماع نسبی وجود دارد.

ج) حق انتخاب شهردار با شور اما حق عزل شهرداران با هیئت حل اختلاف استان: یکی از پیشنهادهای اساسی آن است که انتخاب شهردار به عهده شورا باشد، اما عزل آن در یک کمیته حل اختلاف به ریاست فرماندار یا استاندار باشد.

گزینه	فراوانی پاسخ	درصد فراوانی
خیلی کم اهمیت	۱	۱۰
کم اهمیت	۱	۱۰
متوسط	۲	۲۰
مهم	۳	۳۰
خیلی مهم	۳	۳۰
جمع	۱۰	۱۰۰

بر اساس نمرات به دست آمده از پرسش نامه مقدار میانگین (Mean)، میانه (Median) و انحراف معیار (SD) در نرم افزار SPSS به این شکل است:

عنوانین	R1modiranshora
میانگین	۳,۶۰
میانه	۴,۰۰
انحراف معیار	۱,۳۵۰

باتوجه به اینکه انحراف معیار بین یک و یک و نیم است، اختلاف متوسط بوده است.

۱۰. جمع بندی و نتیجه گیری

باتوجه به نتایج به دست آمده از فرایند اعتبار سنجی، این چنین می توان نتیجه گرفت که به غیر از دو مورد، یعنی مسئله کم دانشی اعضای شورای شهر در اثر نبود صافی های مناسب بیشتر و مسئله لزوم ایجاد ساز و کار دخالت شورای فنی استانداری در ارزیابی پروژه های شهرداری ها، در سایر موارد اجماع متوسط روبه بالا است. در خصوص مسئله، کم دانشی اعضای شورای شهر در اثر نبود صافی مناسب نیز، انحراف معیار صرفاً نبود اجماع را نشان می دهد؛ اما در همین مورد از ۱۰۰ درصد افراد سوژه پرسش نامه، ۳۰ درصد این مسئله را مهم و ۴۰ درصد خیلی مهم انتخاب کرده اند و فقط ۱۰ درصد متوسط و ۲۰ درصد خیلی کم اهمیت را انتخاب کرده اند. همچنین از ۴۱ شاخص اعم از چالش و رهیافت، صرفاً ۲۰ مورد دارای اجماع نسبی است که نشان از اختلاف جزئی بین نخبگان در همین بیست مورد دارد و ۱۹ مورد نیز اختلاف در سطح متوسط است. با توضیح هر یک از محورهای ماتریس چارچوب نظری این گزارش مشخص شد که هر کدام از اصطلاحات حاکمیتی-تصدی گرایانه، دولتی-غیردولتی و مرکزی-محلی چه معنایی و چه حالت هایی را به وجود می آورند. ابتدا گفتنی است که اصطلاح تصدی گرایانه هم می تواند شامل واگذاری تصدی یک سری امور به بخش دولتی، اما در سطح محلی باشد، در عین حال می تواند تصدی اموری به بخش خصوصی باشد. در حالت اول، از یک سطح دولتی مرکزی، مثل وزارتخانه، به یک سطح دولتی محلی، همچون سازمان متناظر استانی یا شورای اداری استان یا



استانداری، می‌تواند تمرکززدایی اداری انجام گیرد. در این حالت، هنوز تصدی‌گری به بخش دولتی تعلق دارد، حتی اگر نهاد دولتی در سطح محلی باشد و حالت دوم می‌تواند یک شرکت دولتی به بخش خصوصی واگذار شود یا متناظر با سطح حاکمیتی شوراهای اسلامی، سطوح تصدی‌گرایانه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها وجود داشته باشند.

همچنین اصطلاح حاکمیتی می‌تواند شامل هم مرکز و هم یک‌سری نهادها در سطوح محلی باشد. به‌طور مثال، یک‌سری امور حاکمیتی - مرکزی در سطح ریاست‌جمهور و هیئت دولت تصمیم‌گیری می‌شود؛ اما یک‌سری امور حاکمیتی - محلی ممکن است در سطح استانداری یا حتی شوراهای اسلامی تصمیم‌گیری شود. در عین حال، این موارد از جنس سیاست‌اند، اما اجرایشان به بخش دیگر واگذار شود. به‌طور مثال، متناظر با سطح حاکمیتی ریاست‌جمهور و هیئت دولت، سطح تصدی‌گرایانه وزارتخانه‌ها مشاهده می‌شود یا متناظر با سطح حاکمیتی استانداری (شامل شورای اداری استان و شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان)، سطح تصدی‌گرایانه اداره‌ها و سازمان استانی و فرمانداری و بخشداری‌ها وجود دارند.

الف) تقویت نقش استاندار و مدیران استانی ذیل استانداری (تراکم‌زدایی اداری و مالی): این قسمت از تمرکززدایی از جنس تراکم‌زدایی در بین انواع تمرکززدایی‌های اداری است. چنانچه گفته شد، تراکم‌زدایی مناسب شرایط فعلی ایران است، نه تفویض اختیار؛ به آن معنا که دولت‌های محلی مستقل از دولت مرکزی شکل بگیرند. اینجا نقش استانداران با تراکم‌زدایی تقویت خواهد شد. تراکم‌زدایی صرفاً می‌تواند مسئولیت‌ها را از مقامات دولت مرکزی در پایتخت به کسانی که در مناطق و استان‌ها کار می‌کنند منتقل کند یا می‌تواند مدیریت میدانی قوی یا ظرفیت اداری محلی را تحت نظارت وزارتخانه‌های دولت مرکزی ایجاد کند. همچنین در این میان تمرکززدایی مالی نیز به‌منظور تقویت جایگاه نظارت استاندار بر بودجه استانی بسیار حائز اهمیت است.

به‌طور حتم وزارتخانه‌ها و وظایف تخصصی دارند، اما یکی از چالش‌های موجود آن است که بسیاری از این سیاست‌های وزارتخانه باید در استان‌ها پیاده‌سازی شود. این در حالی است که استان و مجموعه زیردست او بیش از وزیران و حتی رئیس‌جمهور محترم، حضور تمام‌وقت در استان دارند و درگیر مسائل محلی‌اند. از این رو، تفویض اختیارات و اعتماد به استانداران باید صورت گیرد. در ادامه برخی پیشنهادها ارائه می‌شود:

■ **به‌روزرسانی قانون وظایف و اختیارات استانداران:** قانون وظایف و اختیارات استانداران مربوط به پیش از انقلاب در مجلس شورای ملی مصوبه ۱۳۳۹/۰۳/۲۱ است. با این حال، بعد از انقلاب صرفاً شورای عالی اداری در سه نوبت مصوبات و اصلاحاتی را داشته است که متأسفانه چون مرجع قانونگذار محسوب نمی‌شود، جنبه محکم قانونی ندارد. پیشنهاد می‌شود برای اولین بار پس از انقلاب، اقدام به تدوین لایحه‌ای وظایف و اختیارات استانداران در راستای تمرکززدایی کند و به مجلس شورای اسلامی برای تصویب و تنقیح ارائه دهد.

■ **تراکم‌زدایی مالی و بودجه‌ای به سطح استان:** این توصیه کلیدی‌ترین اختیاری است که می‌تواند حکمرانی استانی را از جنبه‌های مختلف متحول کند. لازم است که سازمان برنامه و بودجه با دستور ریاست‌جمهور مقرر کند تا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر استان با هماهنگی بیشتر با استاندار برای بودجه استانی همراهی کند. در همین زمینه، استانداران در دولت‌های نهم و دهم از تجربه خود در تبدیل شدن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به معاونت برنامه‌ریزی و بودجه استاندار ابراز رضایت داشته‌اند. با این حال، تراکم‌زدایی مالی می‌تواند با راهکارهای خلاقانه دیگری نیز پیگیری شود. یکی از چالش‌های استانداران این است که نقش آنها هم در برنامه‌ریزی استان، هم در بودجه‌ریزی صرفاً امضاکننده و مؤید شده است. این مسئله شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان را هم بی‌خاصیت کرده است. امکان هدایت دستگاه‌های استانی که تابع نظام بودجه استانی نیستند، برای شورای توسعه و برنامه استانی فراهم نیست. از میان نهادهای استان، فقط ۲۳ دستگاه استانی‌اند و مابقی نهادهای دیگر استانی حداقل‌ترین ابزار برای نظارت استانی را ندارند. شورای توسعه و برنامه استانی در تصمیم‌گیری ردیف‌های متعدد و متفرقه امور ملی در سطح استان نقشی ندارد. همچنین از آسیب‌های بودجه کشور، ردیف‌های متفرقه است. ردیف‌های متفرقه اصلاً در شورا نمی‌آید و در اختیار وزارتخانه‌هاست. وزارت مستقیم آنها را به نهادهای استانی می‌دهد و شورا در این امر نقشی ندارد. همچنین هیچ ارتباط سیستماتیکی بین کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای توسعه و برنامه‌ریزی وجود ندارد و به‌لحاظ ساختاری، دبیر

این کمیته‌ها از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان انتخاب می‌شود.

■ **در نظر گرفتن معاونت‌های ویژه با توجه به نیازهای بومی هر استان:** برخی از استان‌ها ویژگی‌های برجسته و خاصی دارند. به طور مثال، کرمانشاه استانی دارای مرز مشترک با عراق است. اینجا فرصت‌های تبادلات تجاری یا مسافرت‌های زیارتی وجود دارد. در نتیجه، استانداران کرمانشاه به اختیارات بیشتری در این حوزه‌ها نیازمندند و چه بسا دستگاه‌های مربوط به وزارت صمت در این استان باید ذیل یک معاونت جدید تحت عنوان تجارت بین‌الملل استانداری قرار گیرند و اختیارات تجاری در این استان به عهده استانداری باشد. همچنین خراسان رضوی چه بسا نیازمند معاونت زیارت باشد و دستگاه‌های ذیل، مثلاً سازمان حج و زیارت، به طور ویژه در این استان، ذیل نظر این معاونت زیارت استاندار با اختیارات جدی باشند. در مقابل، وزیران مربوطه می‌توانند ایشان را به شکل ویژه نسبت به عملکردشان پاسخگو کنند. در واقع، همانند طرح معاونت برنامه و بودجه استان، این معاونت‌های ویژه بومی نیز باید دستگاه‌های مرتبط را ذیل خود تعبیه کنند. این مسئله کمک خواهد کرد که اولاً فقط در برخی استان‌ها، بعضی از دستگاه‌های ذیل یک وزارتخانه در معاونت ویژه مربوطه ادغام شود و این‌گونه وزیران اعتراض نمی‌کنند که «دیگری تصمیم گرفته، اما ما باید پاسخگوی این حوزه و بخش خاص باشیم». ثانیاً با مشخص شدن چند استان محدود در آن حوزه و بخش خاص، این اختیار از سوی رئیس‌جمهور به وزیر مربوطه اعطا شود که آن چند استاندار را در حوزه مربوطه به طور ویژه حسابرسی کند. این مسئله به نوعی به وزیران کمک می‌کند که به جای تعامل با چندین مدیر کل، حداقل با یک استاندار به طور خاص تعامل کنند؛ حتی می‌توان برای هماهنگی بیشتر وزیر و استاندار حق انتخاب معاون مربوطه استانی را به وزیر مربوطه داد.

■ **تقویت جایگاه استاندار در شورای اداری استان:** استاندار در شورای اداری استان، امروزه، اقتدار و اهرم‌های لازم را برای مدیریت ندارد؛ زیرا اکثر این مدیران از سوی وزیران انتخاب شده‌اند، هر چند طبق نص قانون با هماهنگی استاندار هم بوده است. شهرداران هم معمولاً نیازی به حضور در جلسات شورای اداری استان نمی‌بینند؛ زیرا اهرم فشاری حس نمی‌کنند. حتی اگر اختیار نصب مدیران استانی را به استاندار ندهیم، اما استانداران اختیار بودجه استان را داشته باشند، شورای اداری استان هم از حالت صوری فعلی خارج می‌شود و به استاندار اهرمی می‌دهد تا مدیر کل‌های سطح استان را در راستای برنامه‌ریزی‌ها تنبیه یا تشویق کند. حتی اگر اختیار انتخاب این مدیران را هم به استاندار ندهیم، با اعطای اهرم بودجه و نظام برنامه‌ریزی می‌توان به اقتدار استاندار در مدیریت اداره کل‌های پراکنده کمک کرد.

■ **اعطای ابزارهای نظارتی بر مدیران استانی به استاندار:** وزیران باید در قبال عملکرد وزارتخانه خود پاسخگو باشند و از این لحاظ، مدیران استانی سازمان‌های ذیل خود را انتخاب می‌کنند. اما گرچه گفته می‌شود این کار باید با هماهنگی استاندار انجام گیرد، این به وفور رخ داده است که نظر وزیر و استاندار متفاوت از هم است و در نهایت، استاندار به مصلحت استان سکوت کرده است. در نتیجه، مدیر صرفاً خود را به وزیر پاسخگو می‌داند. استاندار در استان نهادی شبیه کدخدا شده است و با کدخدایان کاری را انجام می‌دهد. آیا مدیر کل صمت استان نسبت به استاندار باید پاسخگو باشد یا نسبت به وزیر سمت؟ نسبت به کدام باید پاسخگو باشد. همچنین یکی از آفت‌های امروز حکمرانی کشور بخشی‌نگری است. به منظور هماهنگی سیستمی بین دستگاه‌ها و سازمان‌های درون یک استان، حق انتخاب و نصب مدیران استانی با وزیران باشد، اما حق نظارت، استیضاح یا عزل مدیران استانی برای استاندار گذاشته شود. در نتیجه، اینجا وزیر و استاندار در منتهی‌الیه هماهنگی باهم کار خواهند کرد و از آفت بخشی‌نگری در سیستم حکمرانی ماندگی کاسته خواهد شد. این مسئله کمک خواهد کرد که جایگاه استاندار در شورای اداری استان تقویت شود و این شورای اداری نیز از اهمیت بیشتری در مدیریت استان برخوردار شود.

■ **لزوم همکاری بیشتر بانک‌های استان با استاندار:** هر چند «شورای هماهنگی بانک‌های استان» به ریاست استاندار وجود دارد، تجربه استانداران نشان داده است که هم بانک‌های خصوصی و هم بانک‌های دولتی در راستای برنامه‌ریزی‌های استان و پروژه‌های محلی با استانداری هماهنگ عمل نمی‌کنند؛ زیرا استاندار از اهرم لازم برخوردار نیست. از سویی، اینکه بانک‌ها خود را نه ذیل وزارت اقتصاد بلکه بانک مرکزی می‌دانند، کار را برای استاندار سخت می‌کند. امکان هدایت منابع بانکی در راستای برنامه توسعه استان توسط شورا وجود ندارد. بانک‌های خصوصی و دولتی مستقر در استان‌ها تابع مرکزند و شورا توانایی امکان هدایت منابع بانکی را در جهت حوزه استان ندارد. این در حالی است



که بخش عظیمی از ثروت مردم یک استان در دست بانک‌هاست و این انباشت ثروت مردم این استان‌هاست که به بانک قدرت تغییر در آن منطقه جغرافیایی را می‌دهد. اینکه چه ابزار نظارتی می‌توان به استاندار داده شود، محل نزاع باقی می‌ماند و نیازمند پژوهش‌های تخصصی بیشتر است؛ اما به عنوان یک ضرورت، حتماً نیازمند ساز و کارهای کارآمدتری نسبت به «شورای هماهنگی بانک‌های استان» برای هماهنگی بین بانک‌های هر استان به استاندار و پروژه‌های تولیدی و عمرانی هر استان است.

ب) تقویت نقش شورای اسلامی‌های استان در برنامه‌ریزی استانی (تراکم‌زدایی سیاسی): از جمله ضرورت‌های میدانی هر استان، اعطای حق رأی به اعضای شورای اسلامی استان در مصوبات شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان است. امروزه اعضای شورای اسلامی استان با وجود گذشتن از سه انتخابات سلسله‌مراتبی از سراسر استان، در این نهاد مشورتی قرار می‌گیرد، اما هیچ نقشی برای آنها در نظر گرفته نمی‌شود. گرچه معمولاً رئیس شورای اسلامی استان در جلسات شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان دعوت می‌شود، عضویت به همراه حق رأی ندارد. اعضای شورای اسلامی استان با توجه به اینکه از سراسر استان آمده‌اند، می‌توانند نقش برجسته‌ای در مشورت‌دهی در خصوص نیازهای بخش‌های مختلف شهرها، روستاها و شهرستان‌ها به استانداری دهند. ضمن اینکه برقراری ارتباط بین شورای توسعه و برنامه‌ریزی با شوراهای شهر و روستا بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا اغلب شهرداری‌ها بیش از خود استاندار و استان بودجه حاصل از درآمد در شهرها دارند، اما اهرمی برای بررسی اینکه این پول در راستای اهداف برنامه‌های شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان هزینه می‌شود یا خیر ندارند. کمیته‌های تطبیق شهرستان در بررسی‌های خود نیز صرفاً جنبه پسینی و نه برنامه‌ریزی دارند.

ج) تراکم‌زدایی از وزارتخانه به اداره‌های استانی: در تمرکززدایی از وزارتخانه‌ها به اداره‌های استانی و محلی، بخش‌های مختلفی از امور وزارتخانه‌ها به اداره‌های محلی و مناطق انتقال می‌یابند. این تغییر به دلایل مختلفی همچون بهبود کارایی، تقویت مدیریت محلی و تسهیل انجام کارهای محلی بهتر و به‌روز انجام می‌گیرد. این تمرکززدایی می‌تواند به افزایش محوریت و تمرکز بیشتر بر نیازهای محلی و افزایش رضایت محلی منجر شود. برای تمرکززدایی اداره‌های محلی، مدل‌ها و الگوهای مختلفی وجود دارند که بسته به نیازها و شرایط محلی متفاوت‌اند. از مهم‌ترین آنها و به فراخور ایران می‌توان به تمرکززدایی محوری و تمرکززدایی مشترک اشاره کرد. در تمرکززدایی محوری، تمام اداره‌های محلی تحت مدیریت یک محور محلی قرار می‌گیرند که از برنامه‌ریزی و کنترل کلی اداره‌های محلی نیز مسئول است. هماهنگی بیشتر، کنترل یکپارچه و تسهیل اجرای سیاست‌ها از ویژگی‌های اصلی این مدل است. به دلیل وجود یک محوریت اصلی، هماهنگی بین اداره‌های محلی افزایش می‌یابد و از تداخل فعالیت‌ها جلوگیری می‌شود. همچنین امکان کنترل یکپارچه و نظارت بر تمام فعالیت‌ها فراهم می‌شود که می‌تواند به کاهش خطاها و افزایش کارایی منجر شود. همچنین با وجود یک محوریت اصلی، اجرای سیاست‌ها و تصمیمات آسان‌تر و سریع‌تر می‌شود. تمرکززدایی مشترک نیز براساس همکاری و تعاون بین ادارات محلی و سازمان‌های مرتبط انجام می‌شود تا به بهبود خدمات و کاهش هزینه‌ها دست بزنند.

در تمرکززدایی مشترک، اداره‌های محلی و سازمان‌های مرتبط به‌طور مشترک و در همکاری با یکدیگر عمل می‌کنند. این همکاری می‌تواند به شکل تفاهم‌نامه‌ها، قراردادهای ائتلاف‌ها باشد. افزایش همکاری، بهبود خدمات و کاهش هزینه‌ها از ویژگی‌های اصلی تمرکززدایی مشترک است. کار مشترک باعث افزایش همکاری و تعامل بین اداره‌های محلی و سازمان‌های مختلف می‌شود. همچنین اداره‌های محلی می‌توانند خدمات بهتری ارائه دهند و از منابع مشترک بهره‌برداری کنند و در نتیجه اشتراک منابع و همکاری می‌تواند به کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری رسید. تمرکززدایی محوری و مشترک در سطح محلی را می‌توان با شورای اداری استان و استانداری تأمین کرد.

د) تفویض اختیار به شهرداری (نوع سوم تمرکززدایی اداری): هنگامی که دولت‌ها وظایفی را تفویض می‌کنند، اختیارات تصمیم‌گیری، مالی و مدیریت را به واحدهای شبه‌مستقل دولت محلی با وضعیت شرکتی منتقل می‌کنند. به این طرح مدیریت یکپارچه شهری گفته می‌شود که البته این طرح چالش‌هایی به لحاظ اصطکاک با قدرت مرکزی دارد. گرچه سخن از تمرکززدایی در میان است، نباید اجازه داد واحدهایی شکل گیرد که از کنترل دولت مرکزی خارج شود. از این رو، مدیریت یکپارچه شهری پیش شرط‌هایی دارد که در ادامه می‌آید.

مدیریت یکپارچه شهری زمانی ممکن است که مجموعه شورای شهر و شهرداران خود را ذیل یک واحد بزرگ‌تر به نام استان تعریف کنند. این مهم زمانی رخ می‌دهد که همزمان با دادن اختیارات به سطوح اجرایی شهری، اهرم پاسخ‌گوساز برای مجموعه استانداری و فرمانداری بر شهرداری‌ها وجود داشته باشد. از این رو، همزمان با پیشنهادهای زیر مبنی بر کاهش تداخلات اجرایی و اعطای آن به سطوح شهری، این موارد ضرورت دارد:

۱ **مانع شدن از تبدیل اختیار مطلق عزل شهردار به اهرم سهم‌خواهی شورا:** یکی از چالش‌های متداول در شهرها، وجود تنش بین شوراها و شهرداری‌هاست. استانداران با اینکه (پس از انتخاب شوراها) حکم نصب شهردار را می‌دهند اما در عزل آن هیچ نقشی ندارند. بسیاری مواقع شوراها می‌خواهند از شهردار امتیاز بگیرند و در صورت امتناع او، از اهرم استیضاح استفاده می‌کنند و استانداران و فرمانداران با وجود کارآمد دانستن شهردار فقط نظاره‌گر این تنش‌ها هستند. یکی از پیشنهادهای اساسی آن است که انتخاب شهردار به‌عهده شورا باشد، اما در داشتن اختیار مطلق عزل شهردار توسط شورا تجدیدنظر شود.

۲ **بازنگری در فرایند نظارت بر صلاحیت نامزدهای شوراهای اسلامی:** مصاحبه‌های تجربه‌نگاری با استانداران نشان داده است که ایده اعطای حق نظارت و تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخابات شوراهای شهر و روستا به نمایندگان مجلس پر از اشکال است. نمایندگان مجلس از یک سو خود نیاز به رأی آن حوزه‌های انتخابیه دارند و چه بسا نمایندگان مجلس به چشم رقیب آتی به نمایندگان شورا نگاه می‌کنند و از سوی دیگر، گاهی مرجع مناسبی برای دریافت اطلاعات زندگی کاری و سیاسی نامزدها نیستند؛ در نتیجه نهادهای امنیتی و قضایی در دادن اطلاعات به ایشان ملاحظه دارند. ضمن اینکه ایشان چهار سال یک بار عوض می‌شود و داده‌ها درباره افراد نه انباشت می‌شود و نه در مورد امن بودنش می‌توان اطمینان حاصل کرد. استانداران در جلسات تجربه‌نگاری تأکید داشتند که گاهی برخی نمایندگان در ازای حامی پیدا کردن از میان نامزدهای شوراهای اسلامی برای دور بعدی انتخابات مجلس، ملاحظات شخصی را در قبول یارد صلاحیت آنها دخیل می‌کنند. از این رو، لازم است که **نامزدهای انتخابات شوراهای شهر و روستا، اعتراض خود را درباره عملکرد نمایندگان هر استان در هیئت نظارت، به نهاد شورای نگهبان ببرند و شورای نگهبان بتواند بر عملکرد نمایندگان مجلس در هیئت نظارت استان ناظر باشد** و **حق ورود و اصلاح کژکاردها را داشته باشد**. از این رو، شورای نگهبان ضمن بسط یافتن و شفاف کردن معیارهای انتخاب افراد، متولی نهایی نظارت بر تأیید یارد صلاحیت‌ها خواهد بود. همچنین برگزاری آزمون‌های ورودی برای احراز صلاحیت دانشی و تخصصی نمایندگان شوراهای اسلامی لازم است تا از حداقل‌های لازم بر خوردار باشند.

۳ **لزوم وجود یک نهاد تخصصی نظارت و بازرسی شبیه دیوان محاسبات ویژه تفریغ بودجه حوزه شهرداری:** نظارت نباید صرفاً محدود به دوران انتخابات و کاندیداتوری باشد، بلکه حاکمیت باید بتواند شبیه به دیوان محاسبات در رسیدگی محل خرج بودجه‌های شهرداری نیز نظارت کند. متأسفانه دیده می‌شود که شهرداری‌ها به مراتب بسیار بیشتر از استانداری‌ها بودجه دارند؛ اما دیوان محاسبات کشوری صرفاً بر پروژه‌های عمران سطح استانی استانداری نظارت دارد و به سطوح شهری مربوط به شهرداری‌ها ورود نمی‌کند. استانداران تأکید دارند که این ورود دیوان محاسبات در سطح پروژه‌های ذیل شورای فنی استانداری است، اما نسبت به پروژه‌ها و دخل و خرج‌های شهرداری‌ها ورود نمی‌کند. از این رو، یک نهاد متولی نظارت و حسابرسی مخصوص شوراها و شهرداری‌ها لازم و ضروری است. متأسفانه شوراها در فلسفه ذاتی خود مبنی بر نظارت بر این مسائل نه تنها خوب عمل نکرده‌اند، بلکه خود تبدیل به چالش شده‌اند؛ زیرا با اهرم استیضاح یا غیرشفاف عمل کردن در بودجه‌ریزی شهری خود عوامل و بستر فساد به وجود آورده‌اند. استخدام‌ها و انتصاب‌های بی‌ضابطه، سیاسی، خانوادگی و قومیتی، تخلفات و سوءاستفاده‌های مالی بسیار و بازداشت‌های اعضای شوراهای شهر در سطح کشور نمونه‌ای از این چالش‌هاست. بر اساس وضعیت فعلی، دیوان محاسبات در خصوص درآمدهای خود شهرداری، دیگر مسئولیت ندارد. گرچه سازمان بازرسی نظارت را به صورت محدود دارد، به این صورت است که صرفاً گزارش‌هایی را از یک اداره کل امور شهری می‌گیرد و تمام‌ولی اینکه یک ساختاری وجود داشته باشد دقیقاً تفریغ بودجه معلوم شود که شهردار چقدر پول در اختیارش است، چقدر درآمد دارد، کجا و چگونه خرج می‌شود، اینها الان



نظارتش با شوراست ولی نظارت مؤثری نیست.

این نهاد تخصصی نظارت و بازرسی به‌منظور تفریح بودجه‌های شهرداری‌ها می‌تواند در قالب همکاری بین‌بخشی شامل نمایندگان سازمان بازرسی کل کشور در هر استان، نمایندگان شورای اسلامی استان، نماینده استاندار و اعضای شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان باشد.

۴ لزوم ایجاد سازوکار دخالت شورای فنی استانداری در پروژه‌های شهرداری‌ها: می‌توان از طریق شورای فنی استانداری یک سیستم مدیریتی ایجاد کرد که وظیفه نظارت بر پروژه‌های عمرانی شوراها را برعهده داشته باشد. باید قانونی تصویب شود که به این مدیریت اجازه دهد پروژه‌های شهرداری را در طول سال بررسی و اعتبارات و هزینه‌های آنها را تحلیل کند.

۵ ارمان مدیریتی یکپارچه شهری با الگوبری از فرمانداری‌های ویژه: همان‌طور که اشاره شد، نبود دانش تخصصی در میان برخی اعضای شورای شهر، مانعی بر سر راه مدیریت یکپارچه شهری و انتقال خدمات دستگاه‌های خدمت‌رسان به شهرداری‌هاست. برای رفع این چالش، در صورتی که جایگاه و نسبت شهرداری با استاندار و فرماندار (حداقل در فرایندهای عزل و نصب‌ها) به‌وضوح تعریف شود، می‌توان با الهام از الگوی فرمانداری‌های ویژه، این انتقال اختیارات و هماهنگی‌ها را در حوزه شهری به مدیریت شهردار سپرد. الگوبری از فرمانداری ویژه به معنای نوع خاصی از ارتباط و هماهنگی است که در آن، دستگاه‌های خدمت‌رسان موظف‌اند امور خود را در یک حوزه جغرافیایی مشخص، تحت هماهنگی فرماندار ویژه انجام دهند. برای مثال، اداره‌های کل استان مانند اداره برق، که در مرکز استان اصفهان مستقرند، می‌توانند در محدوده شهر اصفهان، فعالیت‌های خود را تحت نظارت و هماهنگی شهردار اصفهان انجام دهند. در واقع، ضرورتی برای جدایی کامل حوزه شهری از حوزه شهرستان و استان به‌لحاظ سازمانی وجود ندارد؛ بلکه اختیارات و فرایندهای هماهنگی در محدوده جغرافیایی شهر باید برعهده شهردار باشد تا از این طریق مدیریت یکپارچه شهری به‌شکلی مؤثر تحقق یابد.

ه) تمرکز دایمی اقتصادی (خصوصی سازی سطح ملی): عمده تمرکز قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه اقتصاد مردم‌پایه ذیل مؤلفه‌هایی همچون «واگذاری اموال دولت به بخش خصوصی»، «سهیم کردن بخش خصوصی در وظایف دولت»، «سهیم کردن بخش خصوصی در مالکیت و اداره اموال دولت»، «تعاون اقتصادی»، «حمایت سیاستی از نهادهای خصوصی فعال فرهنگی» و «مالیات به‌مثابه مشارکت مردم در اقتصاد عمومی» است.

قانون برنامه هفتم پیشرفت با رویکردی تازه به مفهوم اقتصاد مردم‌پایه می‌پردازد و تلاش می‌کند تا نقش مردم و بخش خصوصی را در مدیریت اقتصادی کشور افزایش دهد. یکی از محورهای کلیدی این لایحه، «واگذاری اموال دولت به بخش خصوصی» است. این سیاست با هدف کاهش تصدی‌گری دولت و افزایش کارایی و بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی طراحی می‌شود و به‌دنبال جذب سرمایه و تخصص بخش خصوصی برای ارتقای عملکرد اقتصادی است.

مؤلفه دیگری که در قانون برجسته شده، «سهیم کردن بخش خصوصی در وظایف دولت» و «سهیم کردن بخش خصوصی در مالکیت و اداره اموال دولت» است. این دو اقدام می‌تواند به مشارکت فعال‌تر مردم و بنگاه‌های خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و مدیریت منابع عمومی منجر شود و احساس مسئولیت و تعلق بیشتری به منافع جمعی را در پی داشته باشد.

تعاون اقتصادی دیگر رویکرد قانون است که اهمیت و نقشی ویژه برای نهادهای تعاونی قائل شده است. این مفهوم با توجه به حمایت از اقتصاد محلی و تقویت پیوندهای اجتماعی، به‌عنوان راهبردی مؤثر برای توسعه پایدار و کاهش فقر در نظر گرفته می‌شود.

در نهایت، قانون با تأکید بر «مالیات به‌مثابه مشارکت مردم در اقتصاد عمومی» نشان می‌دهد که نظام مالیاتی نه تنها ابزاری برای تأمین منابع دولتی، بلکه مکانیسمی برای جلب مشارکت فعال شهروندان در حمایت از اقتصاد کشور است. این رویکرد می‌تواند فرهنگ مالیات‌پردازی را به‌عنوان یک وظیفه شهروندی ترویج کند و در نتیجه افزایش درآمدهای پایدار دولتی را به‌همراه داشته باشد.

به‌طور کلی، قانون برنامه هفتم پیشرفت با تأکید بر مشارکت مردم و تقویت بخش خصوصی، چشم‌انداز جدیدی از اقتصاد مردمی را معرفی می‌کند و به‌دنبال تعمیق همکاری میان دولت و جامعه برای تحقق اهداف اقتصادی است.

و) تمرکززدایی اقتصادی در سطح محلی (خصوصی سازی استانی): یکی از چالش های استانداران آن است که برای طرح های مختلف همچون خصوصی سازی یک بیمارستان نیمه تمام، که بودجه دولت هم از عهده اتمامش بر نمی آید، مجبورند تارضایت کل هیئت دولت را برای برون سپاری پروژه به دست آورند. برای کاستن این مشکلات باید سازو کار مستحکم و نظارت پذیر به منظور دادن اختیارات محدود برای خصوصی سازی در سطح استان به استانداران داده شود.

تعیین دقیق محدوده اختیارات استاندار از اهمیت ویژه ای برخوردار است. به جای استفاده از عبارات کلی مانند «اختیار اجرایی طرح های خصوصی سازی»، باید حوزه های مشخصی تعیین شوند که در آنها استاندار اجازه تصمیم گیری داشته باشد. این حوزه ها می تواند شامل واگذاری اموال دولتی، مشارکت در سرمایه گذاری یا صدور مجوزهای خاص باشد. لازم است معیارهای روشنی برای تصمیم گیری استاندار در زمینه خصوصی سازی تعیین شود. این معیارها می توانند شامل عواملی مانند میزان سودآوری طرح، آثار اجتماعی و اقتصادی آن و تطابق با سیاست های کلان کشور باشند.

تشکیل سازوکارهای نظارتی و پاسخ گویی نیز بسیار حیاتی است. به این منظور می توان شورای نظارت استانی با حضور نمایندگان دستگاه های اجرایی، بخش خصوصی و نخبگان محلی تشکیل داد تا به بررسی و نظارت بر تصمیمات استاندار بپردازند. همچنین باید شفافیت در تمامی مراحل تصمیم گیری و اطلاع رسانی عمومی رعایت شود و استاندار نسبت به تصمیمات خود پاسخ گو باشد. تقویت ظرفیت های استانی نیز از ملزومات است. برای این منظور، کارشناسان استان باید آموزش های لازم را در زمینه خصوصی سازی ببینند تا بتوانند به استاندار در تصمیم گیری ها کمک کنند. همچنین، تأمین منابع مالی کافی برای اجرای طرح ها و تسهیل همکاری میان بخش های دولتی و خصوصی ضروری است.

برخی از مهم ترین پیشنهادهای تقنینی و سیاستی به این شرح ارائه می شود:

تدوین نقشه راه جامع تمرکززدایی با تمرکز بر امور حاکمیتی و تصدی گری: تهیه نقشه راه جامع که شامل اهداف، مراحل و شاخص های کلیدی عملکرد باشد و لازمه آن تعریف چارچوب های نظری، تفکیک سطوح تمرکززدایی (اداری، مالی، سیاسی) و ارائه نقشه راه برای اجراست.

تقویت ظرفیت نهادی و انسانی در سطوح محلی: برنامه ریزی برای ارتقای مهارت های مدیریتی مقامات محلی، مانند استانداران، فرمانداران، و مدیران شهرداری باید به صورت ویژه از طریق ایجاد دوره های آموزشی تخصصی و حمایت از طرح های پژوهشی برای ارتقای دانش حکمرانی محلی در دستور کار قرار بگیرد.

متناسب سازی تمرکززدایی با ویژگی های بومی استان ها: طراحی مدل های متفاوت تمرکززدایی برای استان های مختلف براساس ظرفیت ها و نیازهای بومی نکته مهمی است که باید مدنظر قرار گیرد؛ مثلاً ایجاد معاونت زیارت در خراسان رضوی یا معاونت تجارت بین الملل در کرمانشاه.

اولویت بندی تفویض اختیارات مالی: تقویت منابع مالی مستقل برای استان ها و شهرداری ها به عنوان پیش نیاز تمرکززدایی از طریق اصلاح سازوکارهای مالیاتی محلی و ایجاد ابزارهای جدید تأمین مالی برای مدیریت محلی.

تقویت نظارت و پاسخ گویی در حکمرانی محلی: ایجاد نهادهای نظارتی مستقل محلی و ارائه گزارش های عمومی درباره عملکرد مدیران محلی لازم و ضروری است. برای این کار راه اندازی کمیته های نظارت مردمی و استفاده از سامانه های دیجیتال برای شفاف سازی امور پیشنهاد می شود.

بازنگری قانون وظایف و اختیارات استانداران: تدوین لایحه ای جدید برای تقویت جایگاه قانونی استانداران و افزایش اختیارات اجرایی و نظارتی آنها توسط دولت و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی در دستور کار قرار بگیرد.

اصلاح قانون شوراهای اسلامی: اعطای حق رأی به اعضای شورای اسلامی استان ها در شورای برنامه ریزی و توسعه استان از طریق بازنگری



در مواد مرتبط با نقش شوراهای در تصمیم‌گیری‌های کلان استانی.

احیای معاونت برنامه و بودجه استانداری: بازتعریف ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به‌عنوان معاونت برنامه و بودجه استانداری از طریق تدوین قانونی برای تقویت نقش استانداران در تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه‌های توسعه.

تعریف سازوکارهای شفاف برای تفویض اختیارات: طراحی فرایند شفاف و قانونی برای تفویض اختیارات از دولت مرکزی به مقامات محلی از طریق تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی شفاف و قابل اجرا برای انتقال اختیارات.

تقویت نظام بودجه‌ریزی استانی: اصلاح قوانین مرتبط با تخصیص بودجه برای ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر در مدیریت منابع مالی محلی همچنین، برای مطالعه‌ها و پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود که بر «الگوی حکمرانی منطقه‌ای» بیشتر تمرکز شود. پیشنهادهای مطرح شده در این پژوهش در چارچوب قانون اساسی و مقررات فعلی هستند. نگارنده معتقد است که تمرکززدایی با تکیه بر واحد استان مطلوب‌گایی نیست بلکه تأکید بر واحد منطقه بیشتر به امنیت و یکپارچگی سرزمینی کمک خواهد کرد زیرا مردم استان غالباً از یک قومیت هستند. در الگوی حکمرانی منطقه‌ای، اولاً هر سه استان تبدیل به یک منطقه بر اساس الگوی آمایش سرزمینی خواهند شد (کما اینکه هم‌اکنون بسیاری از وزارتخانه‌ها ادارات استانی خود را به صورت منطقه‌ای اداره می‌کنند) ثانیاً در مدل مطلوب اداره آن از سوی دولت مرکزی به عهده وزیر منطقه‌ای سپرده خواهد شد. ثالثاً ایران را به یک شرط مهم به مناطق گوناگون می‌توان تقسیم کرد از جمله اینکه هر منطقه باید ویژگی‌های ایران بزرگ را داشته باشد. این ویژگی‌ها عبارتند از: اسلام محب‌اهل‌بیت، زبان رسمی فارسی، تنوع فرهنگی-قومیتی (عدم تمرکز یک منطقه در دست یک قومیت). همواره یکی از نگرانی‌ها در خصوص تمرکززدایی در ایران، مسئله نظم و امنیت عمومی و یکپارچگی سرزمینی بوده است. در صورت لحاظ کردن شروط فوق‌الذکر هم می‌توان به حقوق افراد و اقلیت‌ها توجه داشت و هم می‌توان ویژگی‌های ایران را در هر منطقه بازتولید کرد. در نتیجه پذیرش تنوع قومی-فرهنگی در هر منطقه امکان‌تبانی به حداقل ممکن خواهد رسید. ضمن اینکه این تنوع باعث خواهد شد که بر اساس ایده‌صدرایی «وحدت در عین کثرت»، زبان فارسی و اسلام محب‌اهل‌بیت به مثابه یک نخ تسبیح و عامل وحدت بخش برای همکاری سیاسی-اجتماعی گروه‌ها و قومیت‌های مختلف یک منطقه عمل کنند. این منطبق با مدیریت، با منطبق تقسیم‌بندی‌های مناطق ۹ گانه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران همخوانی دارد نهادی که بیش از همه، دغدغه یکپارچگی و امنیت ملی ایران را دارد. منطبق پشت‌وزرای منطقه‌ای شبیه به منطبق فرمانداری‌های ویژه است. ضرورت فرماندهی‌های ویژه از آن جهت است که مدیر کل‌های بخش‌های دستگاه‌های اداری مختلف با فرماندار یک حوزه جغرافیایی هماهنگ شوند تا هماهنگی بین‌بخشی صورت گیرد. در خصوص چالش عدم وجود مدیریت یکپارچه شهری نیز یکی از پیشنهادها همین است که شهرداری‌ها شبیه به فرمانداری‌های ویژه شوند. وزاری منطقه‌ای هم به دنبال این هستند که بین وزارت‌های مختلف در یک حوزه جغرافیایی هماهنگی صورت گیرد. منتها مشکل وزیران بخشی آن است که حاضر به تفویض اختیارات خود به استانداران نیستند زیرا مسئولیت وزارتخانه با آنهاست و از طرف دیگر استاندار را هم سطح هیئت دولت نمی‌بینند اما در طرح وزارتخانه‌های منطقه‌ای ماجرا متفاوت است زیرا وزیر بخشی با یک وزیر منطقه‌ای در هیئت دولت سروکار دارند که هم‌رده است و از طرف دیگر تقسیم‌کار بین ایشان در خود هیئت دولت هست و هر دو وزیر بخشی و وزیر منطقه‌ای ذیل دو معاون دست راست و چپ رئیس‌جمهور هستند. همچنین اینکه این طرح از دل تجربه یک سازمان نسبتاً موفق در ایران یعنی سپاه که از قضا از همه بیشتر دغدغه امنیت و یکپارچگی کشور را دارد، بیرون آمده است. در نتیجه، نشان از کارآمدی احتمالی طرح دارد. از این رو، پیشنهاد می‌شود که پژوهش‌های بعدی ناظر به این ملاحظه‌ها متمرکز بر الگوی حکمرانی منطقه‌ای باشد.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
	میان‌مدت	مجلس+مجمع تشخیص مصلحت‌نظام+ سازمان اداری و استخدامی	دفتر ریاست‌جمهوری		تدوین نقشه راه جامع تمرکززدایی با تمرکز بر امور حاکمیتی و تصدی‌گری	**		۱
	میان‌مدت	استانداری‌ها	وزارت کشور		تقویت ظرفیت نهادی و انسانی در سطوح محلی	**		۲
	میان‌مدت	سازمان اداری و استخدامی	استانداری‌ها		متناسب‌سازی تمرکززدایی با ویژگی‌های بومی استان‌ها	**		۳
	میان‌مدت	وزارت کشور (استانداری‌ها)	سازمان برنامه و بودجه		اولویت‌بندی تفویض اختیارات مالی	**		۴
	میان‌مدت	سازمان بازرسی	وزارت کشور (استانداری)		تقویت نظارت و پاسخ‌گویی در حکمرانی محلی	**		۵
	میان‌مدت	سازمان اداری و استخدامی	وزارت کشور		بازنگری قانون وظایف و اختیارات استانداران	**		۶
	میان‌مدت	وزارت کشور	شورای عالی استان‌ها		اصلاح قانون شوراهای اسلامی	**		۷
	میان‌مدت	سازمان برنامه و بودجه	وزارت کشور		اعطای اختیار برنامه و بودجه استان به استاندار	**		۸
	میان‌مدت		هیئت دولت		تعریف سازوکارهای شفاف برای تفویض اختیارات	**		۹
	میان‌مدت		سازمان برنامه و بودجه		تقویت نظام بودجه‌ریزی استانی	**		۱۰

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: همان.



- [1] Smith, B. C. (2003). Decentralization: The Territorial Dimension of the State. Routledge.
[2] Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. Sage Publications.
[3] Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries.



World Bank Publications.

[4] World Bank (2001). Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Service Delivery?. World Development Report.

[5] Shah, A. (2006). Fiscal Decentralization and Local Governance in Developing Countries. World Bank Publications.

[6] Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector. W.W. Norton & Company.

[7] Bird, R. M. (1993). Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge University Press.

[8] Bahl, R., & Linn, J. F. (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford University Press.

[۹] عمادی، سینا (۱۴۰۱). «رهنگاشتی بر تمرکززدایی در ایران با تأکید بر حکمرانی استانی»، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.

[۱۰] استاندار اسبق چهارمحال و بختیاری (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۱۱] نماینده مجلس یازدهم (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری مجلس شورای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و نصرالله عسگری.

[۱۲] استاندار البرز (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۱۳] استاندار کرمانشاه (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۱۴] نماینده مجلس یازدهم (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری مجلس شورای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و نصرالله عسگری.

[۱۵] استاندار اسبق تهران (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۱۶] نماینده مجلس یازدهم (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری مجلس شورای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و نصرالله عسگری.

[۱۷] نماینده مجلس یازدهم (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری مجلس شورای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو، علی رجبی و نصرالله عسگری.

[۱۸] استاندار کردستان (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۱۹] استاندار اسبق البرز (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۲۰] کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: توحید

اسماعیل پور.

[۲۱] عضو شورای شهر نقده و شورای عالی استان‌ها (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری شوراهای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و

توحید اسماعیل پور.

[۲۲] مدیر کل دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا وزارت کشور (۱۴۰۳). «مصاحبه تجربه‌نگاری حکمرانی استانی»، مصاحبه‌کننده: میثم بهارلو.

[۲۳] عضو شورای اسلامی شهر ویس (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری شوراهای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و توحید اسماعیل پور.

[۲۴] عضو شورای اسلامی شهر لالی و شورای عالی استان‌ها (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری شوراهای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم

بهارلو و توحید اسماعیل پور.

[۲۵] عضو شورای شهر تالش و عضو شورای عالی استان‌ها (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری شوراهای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم

بهارلو و توحید اسماعیل پور.

[۲۶] شهردار اسبق دارخوین خوزستان (۱۴۰۲). «مصاحبه تجربه‌نگاری شوراهای اسلامی»، مصاحبه‌کنندگان: میثم بهارلو و توحید اسماعیل پور.

[۲۷] جمعی از نویسندگان (۱۴۰۱). «مطالعات تدوین پیش‌نویس قانون مدیریت یکپارچه شهر تهران»، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

گزیده سیاستی

پیشنهاد تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران به بهبود مدیریت محلی، تقویت نقش استانداران و شوراهای اسلامی و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای واگذاری اختیارات اجرایی از مرکز به استان‌ها اشاره دارد. این الگو ضمن کاهش تمرکزگرایی، بر حفظ انسجام ملی تأکید دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir